

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

ÉTAT-PROVIDENCE ET PARADIGME DE POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE :
UNE ÉTUDE DE L'ÉMERGENCE
ET
DES RÉFORMES DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE AU CANADA

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ COMME
EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SOCIOLOGIE

PAR
SIMON CARREAU

AVRIL 2010

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

AVANT-PROPOS ET REMERCIEMENTS

Mon parcours à l'UQAM n'aurait pas été ce qu'il a été sans Dorval Brunelle, sans la confiance qu'il m'a témoignée, sans les opportunités qu'il m'a offertes et sans le bureau qu'il m'aura laissé habiter durant tout ce temps. Je lui dois plusieurs de mes meilleurs accomplissements et je le remercie sincèrement pour tout.

Je remercie, du plus profond de mon cœur, mes parents, Gilles et Ghyslaine, pour m'avoir permis de me rendre jusque là et pour tout le support qu'ils m'ont offert tout au long de mes études, particulièrement durant cette grande traversée du désert qu'aura été la maîtrise.

Merci à Étienne. Merci d'être toujours là, pour partager les meilleurs moments et me soutenir dans les pires. Tu es véritablement un frère pour moi.

Je veux remercier mon directeur de recherche, Jules Duchastel, pour son appui, sa présence et son professionnalisme. Son appui concret et moral aura été particulièrement crucial dans les derniers moments.

Merci à quelques amis et compagnons de route avec qui j'ai pu partager support et expérience: Marie-Nathalie (en particulier pour l'aide de dernière minute), Étienne G.-F., Ambroise, Pascale et tous les autres que j'oublie. Je remercie aussi Jean-François Villeneuve qui m'a permis de garder le cap et de me ressaisir à de multiples occasions.

Mélanie, ton appui et ta présence auront été cruciaux pour arriver à terminer. L'horizon de pouvoir enfin te retrouver à la fin donnait sens à toute cette aventure et tous ces sacrifices. Merci d'être arrivée dans ma vie. Ne la quitte plus.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| AVANT-PROPOS ET REMERCIEMENTS | I |
| LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX | v |
| RÉSUMÉ | vi |
| CHAPITRE 1 | |
| INTRODUCTION | 1 |
| 1.1 Pourquoi l'Assurance-chômage? | 7 |
| 1.2 Le régime canadien d'AC et son évolution récente | 10 |
| 1.3 Les principales études de l'assurance-chômage au Canada | 12 |
| CHAPITRE II | |
| APPROCHE THÉORIQUE ET HYPOTHÈSES DE RECHERCHE | 19 |
| 2.1 Les paradigmes de politiques : la structure des réformes politiques | 19 |
| 2.2 Hypothèses de recherche | 26 |
| 2.3 Mise en œuvre de la recherche et éléments de méthodologie | 28 |
| 2.4 Présentation des paradigmes de politique | 33 |
| 2.5 Le paradigme de politique gladstonien | 34 |
| 2.6 Le paradigme de politique keynésien : le keynésianisme et ses principales implications pour la gestion de l'économie | 40 |
| 2.6.1 L'économie, l'investissement et l'épargne dans une perspective keynésienne | 40 |
| 2.6.2 Les outils de la gestion contracyclique de la demande : mesures fiscales discrétionnaires, stabilisateurs automatiques et politique monétaire | 41 |
| PREMIÈRE PARTIE | |
| L'ÉMERGENCE DU PARADIGME KEYNÉSIE ET LA MISE EN PLACE DE L'ASSURANCE- CHÔMAGE | 47 |
| CHAPITRE III | |
| LE PARADIGME GLASTONNIEN ET LA POSSIBILITÉ D'UN RÉGIME D'ASSURANCE- CHÔMAGE | 48 |
| 3.1 La rationalité d'une assurance-chômage dans le paradigme gladstonien | 52 |
| 3.2 Excursus : L'Assurance comme technologie du risque | 54 |
| 3.3 La rationalité d'une assurance-chômage dans le paradigme gladstonien (Suite) | 56 |

| | |
|---|-----|
| 3.4 Le « New Deal » de Bennett..... | 67 |
| CHAPITRE IV | |
| FINANCES PUBLIQUES ET POLITIQUE BUDGÉTAIRE DANS LES ANNÉES 1930..... | 72 |
| 4.1 Des finances gladstoniennes..... | 72 |
| 4.2 L'amorce du changement de paradigme : les premiers budgets keynésiens..... | 76 |
| CHAPITRE V | |
| VERS L'ASSURANCE-CHÔMAGE ET LE DÉBUT DE LA « RÉVOLUTION » KEYNÉSIEENNE..... | 81 |
| 5.1 La Commission Purvis..... | 81 |
| 5.2 Le rapport final de la Commission Purvis..... | 87 |
| 5.3 La <i>Loi de 1940 sur l'assurance-chômage</i> et l'institutionnalisation du keynésianisme canadien..... | 94 |
| 5.4 Conclusion..... | 100 |
| DEUXIÈME PARTIE | |
| DE LA REMISE EN CAUSE DU KEYNÉSIANISME À L'INSTITUTIONNALISATION DU PARADIGME DE POLITIQUE NÉOLIBÉRAL..... | 104 |
| CHAPITRE VI | |
| 1945-1971 L'ÂGE D'OR KEYNÉSIEEN..... | 105 |
| 6.1 La politique macroéconomique keynésienne..... | 105 |
| 6.2 L'expansion de l'assurance-chômage – 1945-1971..... | 106 |
| 6.3 Le rapport Gill..... | 109 |
| 6.4 Le Livre Blanc et la réforme de 1971..... | 111 |
| CHAPITRE VII | |
| LE VENT QUI TOURNE : PROBLÈMES MACROÉCONOMIQUES ET RÉPONSES POLITIQUES INÉDITES (1974-1984)..... | 115 |
| 7.1 Un déclin économique inédit et lourd de conséquence..... | 116 |
| 7.2 Des nouveaux développements en théorie économique à l'émergence d'un paradigme concurrent..... | 118 |
| 7.3 Les réponses politiques aux problèmes de l'inflation..... | 121 |
| 7.3 Une politique fiscale <i>toujours</i> keynésienne..... | 126 |
| CHAPITRE VIII | |
| L'ASSURANCE-CHÔMAGE APRÈS LA RÉFORME DE 1971 : LA « SOCIÉTÉ JUSTE » DANS LA TOURMENTE ÉCONOMIQUE..... | 133 |
| 8.1 Les modifications à la <i>Loi sur l'assurance-chômage</i> de 1971..... | 135 |

| | |
|---|-----|
| 8.2 Réforme des structures ministérielles, déplacement de responsabilités, changement des objectifs : l'absorption de l'assurance-chômage par la politique de marché du travail | 138 |
| 8.3 L'évolution de la théorie économique et de la compréhension des effets économiques de l'assurance-chômage | 142 |
| 8.4 Le rapport Gershberg..... | 148 |
| 8.5 La Commission Macdonald..... | 150 |
| 8.6 La Commission Forget..... | 152 |
| CHAPITRE IX | |
| LA RUPTURE NÉOLIBÉRALE : LE RÈGNE DES CONSERVATEURS DE BRIAN MULRONEY | 156 |
| 9.1 De la mondialisation comme contrainte à la mondialisation comme stratégie : le cheminement de l'idée du libre-échange | 158 |
| 9.2 La problématisation du déficit sous Mulroney | 162 |
| 9.3 La politique fiscale sous Mulroney..... | 165 |
| 9.4 La politique monétaire, la récession de 1990-91 et le basculement de la politique fiscale..... | 169 |
| 9.5 L'assurance-chômage sous les conservateurs..... | 179 |
| CHAPITRE X | |
| LES NOUVEAUX LIBÉRAUX : DU DÉFICIT ZÉRO À LA RÉFORME DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE | 184 |
| 10.1 L'enracinement du néolibéralisme et l'arrivée des Libéraux au pouvoir..... | 184 |
| 10.2 La quête du déficit zéro : Rendre la politique fiscale conforme aux objectifs d'une politique macroéconomique déjà néolibérale | 189 |
| 10.2.1 Le renversement : le budget de 1995..... | 190 |
| 10.3 Contexte et perspective de la réforme de l'Assurance-chômage | 195 |
| 10.4 De l'Assurance-chômage à l'Assurance-emploi | 199 |
| 10.5 Conclusion..... | 203 |
| CONCLUSION | 210 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 219 |
| ANNEXE | 229 |

LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

| | |
|--|-----|
| Figure 1. Trois niveaux d'une politique selon l'approche de Hall..... | 22 |
| Figure 2. Courbe de Phillips..... | 44 |
| Figure 3. Évolution des principaux postes budgétaires de revenus et de dépenses, 1929-1939 Source : Robert Bryce, <i>op. cit.</i> , p. 108-109..... | 73 |
| Figure 4. Évolution comparée du coût des mesures d'assistance-chômage, du déficit du chemin de fer et du déficit budgétaire 1929-1939..... | 74 |
| Tableau 1. Évolution des principaux postes de revenus et dépenses du gouvernement du Canada – 1929-1939..... | 80 |
| Figure 5. Financement du Compte du régime d'AC (en millions de dollars) – 1965-1975.. | 114 |
| Figure 6. Évolution historique de l'inflation telle que mesurée par l'indice des prix à la consommation – 1915-2007 | 117 |
| Figure 7. Mouvement vertical de la courbe de Phillips, d'après une approche en termes de NAIRU | 120 |
| Figure 8. Principaux comptes budgétaires du gouvernement fédéral (en pourcentage du PIB) – 1961-1984..... | 127 |
| Figure 9. Financement du Compte du régime d'AC (en millions de dollars) – 1970-1994.. | 134 |
| Figure 10. Taux de chômage national, 1946-1993..... | 135 |
| Figure 11. Évolution du taux de chômage (U) et du taux de vacance d'emploi (V) au Canada – 1953-1975..... | 146 |
| Figure 12. Principaux comptes budgétaires (en millions \$) – 1977- 1994 | 168 |
| Figure 13. Principaux comptes budgétaires (en pourcentage du PIB) – 1977-1996..... | 169 |
| Figure 14. Produit Intérieur Brut, en dollars constants – 1980-2007 | 174 |
| Figure 15. Produit Intérieur Brut, variations annuelles (en pourcentage) – 1980-2007..... | 175 |
| Figure 16. Principaux comptes budgétaires (en millions \$) – 1977-2007 | 191 |
| Figure 17. Principaux comptes budgtaires (en pourcentage du PIB) – 1977-2007..... | 192 |
| Tableau 2. Valeur des cotisations au régime d'AC en perspective avec le déficit budgétaire (1992-1995) – en Milliard de dollars | 196 |
| Figure 18. Revenus et dépenses du compte d'Assurance-chômage/emploi..... | 205 |
| Tableau 3. Tableau synthétique des principaux changement de politiques (objectifs, instruments de politique et niveaux d'ajustement) en fonction des paradigmes..... | 230 |
| Tableau 3. (Suite) Tableau synthétique des principaux changement de politiques (objectifs, instruments de politique et niveaux d'ajustement) en fonction des paradigmes..... | 231 |

RÉSUMÉ

Ce mémoire porte sur l'évolution du régime canadien d'assurance-chômage (AC), devenu en 1996, « régime d'assurance-emploi ». Entre les explications puisant dans le langage des évidences économiques objectives ou, au contraire, de la détermination politique et de l'idéologie, nous avons voulu étudier la trajectoire historique du régime d'AC à partir d'une perspective problématisant la frontière entre le réel objectif et l'idéologie, entre l'économique et le politique.

Pour ce faire, nous abordons l'histoire de l'AC à partir du concept de paradigme de politique et de l'évolution de la politique macroéconomique de l'État canadien. Le concept de paradigme de politique, tel que développé par Peter Hall, permet de saisir la politique macroéconomique par les idées et la compréhension de l'économie qui la guide. Un changement de paradigme bouleverse les objectifs qui guident la politique et transforme conséquemment le type d'instruments de politique utilisés et leur niveau d'ajustement.

La première partie est consacrée au passage du paradigme de politique gladstonien au paradigme keynésien dans la foulée de la crise économique des années 1930 tandis que la seconde partie étudie la période de remise en question du paradigme keynésien et son remplacement par le paradigme de politique néolibéral durant la période 1975-1995.

En donnant une productivité économique aux mesures de soutien au revenu, le keynésianisme a rendu possible une expansion considérable du régime d'AC. Inversement, le néolibéralisme, en discréditant la gestion de la demande comme politique macroéconomique, a rendu obsolète le rôle de stabilisateur automatique du régime.

Dans chacune de ces deux jonctions critiques, non seulement la politique de l'État à l'égard du chômage a été substantiellement réformée, mais l'interprétation du problème du chômage a été au cœur des débats qui ont présidé aux transformations de la politique macroéconomique. Ainsi, la réforme de 1994-1996 est saisie comme ayant participé d'un changement de paradigme qui a transformé la politique du gouvernement à l'égard du chômage, bouleversant ainsi la structure de ses objectifs, révisant en conséquence la nature de ses instruments, ainsi que leur niveau d'ajustement.

Mots clés : assurance-chômage, assurance-emploi, politique macroéconomique, paradigme de politique, idées, keynésianisme, néolibéralisme, État-providence, chômage, inflation, changement de politique.

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

Des années 1990 jusqu'au début des années 2000, la *mondialisation* et le *néolibéralisme* ont été des mots clés des discours politiques et de celui des sciences sociales. À un moment ou un autre, ces phénomènes ont été présentés comme ayant eu des effets sur à peu près toutes les dimensions de nos sociétés. La principale variable associée et affectée par ces deux phénomènes – parfois appréhendés comme une seule et même chose – restait cependant l'État. On a beaucoup débattu pour savoir s'il avait été victime et objet de la transformation, ou un sujet complice. Nos gouvernements avaient-ils été désarmés et rendus impuissants par l'effet conjugué des forces du marché nouvellement globalisé, des nouvelles technologies et des organisations internationales, ou avaient-ils eux-mêmes orchestré l'opération une fois les élites acquises à « l'idéologie néolibérale »? Aux interrogations sur la nature du phénomène s'ajoutaient de nombreuses considérations normatives et politiques sur le jugement à porter sur les différentes initiatives associés au couple mondialisation/néolibéralisme : les politiques du « déficit zéro », les accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux (AMI, OMC, ZLÉA, ALÉNA, etc.), les politiques d'ajustement structurel du FMI et de la BM, etc. Dans quelle mesure étaient-ils aussi inévitables ou souhaitables que ne le prétendaient leurs partisans? Pouvait-on résister, et si oui, comment et où?

Si ces discours n'ont pas encore entièrement disparu, ils apparaissent néanmoins aujourd'hui quelque peu datés. La sécurité et la « guerre au terrorisme » ont pris le haut du pavé dans la politique étrangère américaine et les relations internationales. Les négociations de

libéralisation commerciale multilatérale ont à toute fin pratique disparu des agendas politiques. Entre l'État et le marché, le fardeau de la preuve semble s'être renversé. La combinaison de la politique d'argent facile de la Réserve fédérale américaine avec l'absence de réglementation suffisante des marchés financiers ont contribué à la création d'une bulle immobilière dont l'éclatement avec la crise des *subprimes* allait provoquer une réaction en chaîne dont on a pas encore vu la fin. L'onde de choc a fini par affecter l'ensemble du système financier international et celui-ci aurait déjà implosé n'eut été des interventions massives et coordonnées des principaux gouvernements de la planète. Le resserrement du crédit provoqué par la crise a étendu la contamination des marchés financiers vers l'économie réelle, faisant ainsi basculer en récession les principales économies du monde. Pour la première fois depuis les années 1930, le spectre de la déflation et d'une véritable dépression plane sur les économies américaine et mondiale. Cet enchaînement de catastrophes économiques, par effet de domino, discrédite les politiques de déréglementation des marchés financiers et force la réhabilitation de l'intervention de l'État. Non seulement apparaît-il de plus en plus souhaitable et nécessaire de réglementer les marchés, mais le pouvoir d'intervention de l'État est mobilisé à la fois pour sauver des marchés financiers où rien ne va plus et pour soutenir l'économie. Après plusieurs années où les déficits budgétaires étaient devenus le tabou ultime des finances publiques, les gouvernements occidentaux mettent aujourd'hui sur pied – avec l'approbation du FMI et d'une majorité d'économistes – de colossaux plans de relance économique financés à même le déficit budgétaire en vue de soutenir la demande et de limiter la chute de la production.

Après avoir été cavalièrement relégué aux poubelles de l'histoire il y a quelques années, Keynes est remis de l'avant comme l'économiste le plus pertinent pour l'époque¹. Francis Fukuyama, l'homme de « La fin de l'histoire » et référence obligée des textes sur « l'idéologie néolibérale », plaide maintenant pour une politique étrangère américaine modeste, un État plus fort et critique les idées de la révolution reaganienne, sclérosées depuis

¹ Outre Monique Jérôme Forget qui se réclama de Keynes pour justifier son dernier budget à titre de Ministre des finances, voire Martin Wolf, « Keynes offers us the best way to think about the financial crisis », *Financial Times*, 23 décembre 2008, <http://www.ft.com/cms/s/0/be2dbf2c-d113-11dd-8cc3-000077b07658.html>. N. Gregory Mankiw, « What Would Keynes Have Done? », *New York Times*, 30 novembre 2008. Mankiw a été président du Council of Economic Advisers du Président Bush entre 2003 et 2005.

en dogmes². Alan Greenspan, « oracle » de ce qui aura été l'âge d'or du néolibéralisme, admit à l'automne 2008 avoir trouvé « une faille » dans sa « vision du monde ». Il aurait fait erreur en presumant que l'intérêt individuel permettrait à lui seul d'assurer une régulation efficace du marché et une protection adéquate contre les risques : « This modern risk-management paradigm held sway for decades [...] The whole intellectual edifice, however, collapsed in the summer of last year³. » En somme, il semble bien que nous assistions à un renversement de paradigme dans les rapports entre économie et État.

Ces moments clés de changement social de grande ampleur amènent souvent des interprétations en termes de reconnaissance d'évidences objectives ou, au contraire, d'erreur fondamentale de compréhension des « véritables causes » du problème. Plusieurs comprendront ainsi le retour des déficits budgétaires pour soutenir l'économie comme la reconnaissance par les décideurs de l'évidence que le marché ne peut être laissé à lui-même.

² Le changement de cap de Francis Fukuyama est amorcé depuis quelques années déjà, mais il l'a exprimé fortement dans un article paru à l'automne 2008 : « Les idées constituent l'une de nos principales exportations, et deux idées fondamentalement américaines ont dominé la pensée mondiale depuis le début des années 1980 avec l'élection de Ronald Reagan à la présidence. La première est une certaine vision du capitalisme selon laquelle une faible imposition, une régulation minimale et un gouvernement réduit constitueraient les moteurs de la croissance économique, non seulement aux Etats-Unis mais dans le monde entier. La seconde grande idée était que faire de l'Amérique le champion de la démocratie libérale dans le monde tracerait le meilleur chemin vers un ordre international plus prospère et plus ouvert. Il est difficile d'évaluer à quel point ces traits caractéristiques de la marque américaine sont aujourd'hui discrédités. »

Francis Fukuyama, « La chute d'America, Inc. », *Le Monde*, 9 octobre 2008.

³ En audience au Congrès américain en octobre, Alan Greenspan concéda, à propos de son « idéologie » :

« Yes, I've found a flaw. I don't know how significant or permanent it is. But I've been very distressed by that fact. [...] I made a mistake in presuming that the self-interests of organizations, specifically banks and others, were such as that they were best capable of protecting their own shareholders and their equity in the firms... »

[Representative] Waxman: In other words, you found that your view of the world, your ideology, was not right, it was not working.

Greenspan: Absolutely, precisely. You know, that's precisely the reason I was shocked, because I have been going for 40 years or more with very considerable evidence that it was working exceptionally well. »

Steve Coll, « The Whole Intellectual Edifice », *Think Thank : Note about public policy*, 23 octobre 2008, <http://www.newyorker.com/online/blogs/stevecoll/2008/10/the-whole-intel.html>. Edmund I. Andrews, « Greenspan Concedes Error on Regulation », *New York Times*, 23 octobre, 2008 <http://www.nytimes.com/2008/10/24/business/economy/24panel.html>.

Pour d'autres, « revenir » aux déficits ou à l'intervention de l'État, c'est confondre la cause de la crise avec son remède⁴.

De la même façon, à propos des débats sur l'élimination du déficit fiscal dans les années 1980 et 1990, Timothy Lewis distinguait les « objectivistes » et les « subjectivistes »⁵. Pour les premiers, le nouveau souci accordé à l'équilibre budgétaire découlait naturellement des problèmes « objectifs » causés par l'état « catastrophique » des finances publiques. Pour les seconds, le problème du déficit avait « au mieux » été exagéré. L'emphase accordée aux problèmes fiscaux était une question essentiellement politique et idéologique : le grand public et les élites ont été emmenés à adhérer à la construction idéologique d'une problématique servant des intérêts particuliers. Le langage des objectivistes était celui de l'inévitable évidence objective, et celui des subjectivistes, de l'idéologie⁶.

Emporté par la même tourmente néolibérale, l'État-providence – question distincte mais éminemment connectée aux enjeux fiscaux et macroéconomiques – a été l'objet de débats qui ont pris une tournure analogue. Pour beaucoup, les problèmes de l'État-providence étaient objectifs et palpables (expansion apparemment sans limite, rigidité, inefficacité, coûts élevés, obstacle à la croissance économique), et pour d'autres, ces arguments n'étaient qu'autant d'artifices politiques et idéologiques mis en œuvre par des intérêts particuliers pour réduire les responsabilités sociales de l'État ou pour en privatiser certains segments.

En termes de coupures et de privatisation tous azimuts, il apparaît aujourd'hui que les réformes n'ont pas été aussi radicales que ce qui avaient été annoncé. On a proclamé plus

⁴ Par exemple, pour Stephen Moore du *Wall Street Journal*, c'est la trop grande réglementation dans les marchés qui a occasionné la débâcle actuelle, et renflouer les institutions financières ne fait que créer davantage d'interférence dans le marché, ce qui ne manquera pas de créer de nouveaux problèmes dont les politiciens se saisiront comme prétexte pour mettre en place de nouvelles interventions. Stephen Moore, « Atlas Shrugged': From Fiction to Fact in 52 Years », *Wall Street Journal*, 9 janvier 2009, <http://online.wsj.com/article/SB123146363567166677.html>.

Pour une déclinaison québécoise, voire Nathalie Elgrably-Lévy qui associe la chute des indices boursiers des derniers mois aux plan de relance et aux mesures de stabilisation des marchés financiers (« au virage socialiste ») mis en place par l'administration Obama. Nathalie Elgrably-Lévy, « Le début de la fin », *Le Journal de Montréal*, 26 février 2009, p. 21.

⁵ Timothy Lewis, *In the Long Run We're All Dead: The Canadian Turn to Fiscal Restraint*, UBC Press, 2004, p. 6.

⁶ Plus près de nous, la division entre les discours des manifestes des « Lucides » et des « Solidaires » recoupait essentiellement cette division.

d'une fois la mort de l'État-providence – certains pour le célébrer et en clamer l'inévitabilité, d'autres pour le dénoncer et s'en scandaliser. Pourtant, même s'il y a eu des vagues de réformes des programmes sociaux dans à peu près tous les pays industrialisés au cours des années 1980 et 1990⁷, les dépenses de programmes n'ont généralement fait que ralentir ou diminuer momentanément avant de reprendre leur rythme de croissance⁸. À l'exception de quelques exemples de volontarisme idéologique, la plupart des gouvernements ont modéré leurs ambitions de réduction de la taille de l'État devant l'ire soulevée par des politiques trop ambitieuses. Il n'en reste pas moins que des changements considérables ont eu lieu : partout, on a cherché à limiter la croissance ou à diminuer l'étendue et les formes de protection sociale offertes par l'État. La tendance générale était à l'austérité budgétaire, et l'inauguration de nouveaux programmes sociaux relevait de l'exception plutôt que de la règle.

Clairement, l'évolution de l'État-providence a connu une inflexion considérable à partir du tournant des années 1980. Les causes, la nature et le timing du changement observé sont des questions qui ont déjà fait couler beaucoup d'encre. À l'orée de ce qui pourrait bien être une transformation de grande échelle semblable et susceptible de marquer la fin de la séquence amorcée il y a une trentaine d'année, il nous apparaît d'autant plus à propos de nous interroger sur la question des changements macrosociologiques et politiques. La question générale que nous voulons aborder est donc la suivante : *quelle est la nature des changements qui ont affecté les politiques de l'État-providence et qui ont généralement été rangés par les observateurs sous l'enseigne du néolibéralisme ? Quels sont les causes et les déterminants de ce genre de changements à grande échelle ?*

Dans les débats sur l'État-providence, les explications « objectivistes » ont cherché à identifier les conditions extérieures qui auraient rendu nécessaire ce repli de l'État⁹, tandis

⁷ Evelyne Huber and Johns D. Stephens, « Welfare State and Production Regime in the Era of Retrenchment », p. 107-145 in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of Welfare*, Oxford University Press, New York, 2001.

⁸ Paul Pierson « The New Politics of the Welfare State », *World Politics*, vol 48, no 2, 1996, 143-179.

⁹ Plusieurs facteurs structurels ont été pointés du doigt pour avoir rendu nécessaire une révision de l'État-providence : ouverture des marchés et compétition internationale, déréglementation des marchés financiers, évolution du marché du travail, hausse des taux d'intérêts, problèmes de productivité inhérents à l'État, vieillissement de la population, etc. Voir Schwartz pour une revue critique des

que les explications subjectivistes ont voulu mettre en lumière la construction politico-idéologique de la problématique et les tactiques des dirigeants pour contourner l'opposition. Pour Timothy Lewis, si la principale force des explications objectivistes est de mettre en lumière les faits et les données qui informent la prise de décision politique, elles négligent de prendre en compte que la reconnaissance de ces faits et la possibilité d'une nouvelle action conséquente sont médiatisées politiquement¹⁰. Elles sont alors incapables d'expliquer pourquoi certains stimuli ne génèrent pas immédiatement une réponse autrement qu'en termes de difficulté ou de retard à reconnaître l'évidence. Pourquoi a-t-il fallu attendre l'élection des libéraux en 1994 et un endettement équivalent à 60% du PIB pour agir et rétablir l'équilibre des finances publiques ? Une explication objectiviste répondrait d'abord qu'au fil du temps, les politiciens ont engagé l'État dans un trop grand nombre de programmes sociaux par rapport à sa capacité de payer afin de s'acheter les faveurs de l'électorat. Ensuite, que c'est la veulerie de ces mêmes politiciens ainsi que celle du public à faire face à la dure réalité et à comprendre le sérieux des problèmes de finances publiques qui explique un tel retard à mettre en œuvre une politique de déficit zéro.

Les subjectivistes, ne reconnaissant pas la validité de l'interprétation des données mise en lumière par les premiers, mettent au contraire l'emphasis sur le travail politique et idéologique qui aurait contribué à imposer la problématique du déficit zéro dans l'agenda politique. La grande difficulté des explications subjectivistes est de ne pas prendre au sérieux les idées auxquelles elles s'opposent. Prenant pour acquis que les problèmes fiscaux ou les critiques de l'État-providence sont sans fondement, les subjectivistes ne s'attarderont pas sérieusement aux idées et aux arguments qui les soutiennent autrement que pour les dénoncer ou les ridiculiser. Elles sont alors incapables d'identifier ce que ces idées rendent intelligibles, ce qu'elles obscurcissent, ce qui les fait tenir ensemble, leurs effets, etc. Héritant des interprétations classiques de l'idéologie, elles tendent à saisir les idées néolibérales en termes de fausse conscience ou de dissimulation d'intérêt. La conséquence implicite – et problématique – d'un tel raisonnement est de condamner les porteurs de ces idées à être

différents éléments identifiés comme étant à la source des réformes de l'État-providence. Herman Schwartz, « Round up the Usual Suspects ! Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change », p. 17-44, in Pierson (ed.), *op. cit.*.

¹⁰ Lewis, *op. cit.*.

« either Machiavellian or fools ¹¹ ». Ainsi, les explications subjectivistes pourraient être illustrées par l'image d'un *coup d'État* où des intérêts/forces plus ou moins obscures ont réussi à s'emparer du pouvoir effectif de nos sociétés (État, classe politique, médias, économistes) à grand renfort de politique et d'idéologie pour imposer leur « agenda néolibéral ».

Entre des explications supposant des acteurs politiques lucides et clairvoyants réagissant rationnellement à un environnement changeant, et des approches supposant des agents surdéterminés politiquement par les intérêts et l'idéologie, nous prenons le parti qu'il est possible de penser les changements politiques à partir d'une perspective qui prenne au sérieux les idées tout en problématisant les apparences de vérités objectives. Pour aborder la question générale des dynamiques, de la nature et des causes des changements qui ont affecté l'État-providence, nous avons choisi de mener une étude de cas. L'objet spécifique de notre recherche sera le programme canadien d'assurance-chômage (AC), qui est devenu le « Régime d'assurance-emploi » (AE) lors d'une importante réforme complétée en 1997¹². L'étude de l'évolution historique de ce programme sera notre façon de mettre à l'épreuve différentes thèses qui s'affrontent sur le sujet.

1.1 Pourquoi l'Assurance-chômage?

Le choix de l'AC comme objet spécifique tient à son caractère emblématique et hautement représentatif de l'État-providence, mais aussi à sa position stratégique dans le spectre des dynamiques contradictoires que l'État est appelé à chevaucher. L'État-providence est une réalité composite et non une « chose en soi » ou un ensemble de figures imposées. Il existe une grande diversité de dispositifs (services publics, assurances-sociales, allocations, etc.) par lesquels les gouvernements ont cherché à prendre en charge un certain nombre de problèmes et de risques sociaux (éducation, pauvreté, chômage, santé/maladie, vieillesse, etc.). Il n'y a

¹¹ Lewis, *op. cit.*, p.10.

¹² En 1994, le ministre Lloyd Axworthy amorce un vaste processus de consultation devant mener à une réforme en profondeur de la sécurité sociale au pays. Le ministre dépose son projet de *Loi sur l'assurance-emploi* en décembre 1995, lequel sera adopté le 20 juin 1996 pour enfin entrer pleinement en vigueur à partir de 1997.

donc pas d'éléments dont la présence est absolument requise pour que l'on puisse qualifier un État de « providence ». Cependant, dans apparemment tous les pays où le souci du « bien-être » des citoyens a gagné l'État, le chômage a été l'un des plus urgents problèmes sur lequel il a dû intervenir¹³. Mais tout aussi universelle que l'implantation des programmes de prestation de chômage fut leur éventuelle remise en question. Étant donné le budget considérable qu'accapare une telle mesure¹⁴, l'assurance-chômage a souvent été au premier plan des éléments pointés du doigt et à revoir au moment où l'État-providence subissait un feu nourri de critiques. Ce fut d'ailleurs le cas au Canada, où la réforme du programme d'assurance-chômage amorcée en 1994, et sa mutation subséquente en « Régime d'assurance-emploi », figurait parmi les mesures les plus importantes de la lutte au déficit du gouvernement libéral de Jean Chrétien.

Il y a des raisons supplémentaires pour étudier les réformes de l'assurance-chômage qui sont d'ordre *heuristique-stratégique*. Huber et Stephens ont souligné l'absence d'éléments empiriques permettant de lier fortement et directement la mondialisation aux réformes de retranchement des politiques de « welfare » – une thèse qui souvent été mise de l'avant pour expliquer la crise de l'État-providence. Là où ils ont, par contre, observé des relations significatives avec les politiques de retranchement, c'est au niveau des déficits fiscaux et de

¹³ Notons rapidement que la forme de la réponse au problème du chômage n'a pas été identique partout. Outre le modèle britannique et canadien d'un régime d'AC instaurée et contrôlée par l'État, on trouve des mécanismes bien différents dans les pays de tradition bismarckienne, la France et l'Allemagne au premier chef, ainsi que dans les pays scandinaves. Dans les premiers, l'assurance sociale est obligatoire en vertu de la loi mais les cotisations vont dans une caisse autonome gérée et contrôlée par les représentants des travailleurs et des employeurs. Inversement, dans les pays scandinaves, il n'y a pas traditionnellement de mécanismes assurantiels (situation qui a commencé à changer depuis les années 1990). C'est plutôt l'État qui dispensait des prestations de chômage financées à même les recettes fiscales générales.

Dorval Brunelle, *Dérive Globale*, Boréal, Montréal, 2003, p. 53-63. F.-X. Merrien et al., *L'État social : une perspective internationale*, Armand Colin, Paris, 2005.

¹⁴ Au Canada, en 1994, soit tout juste avant la réforme, l'AC représentait « la plus importante dépense de programme du gouvernement fédéral et sa deuxième source de recettes en importance », avec des chiffres devant atteindre respectivement 20,1 milliards de dollars (approximativement 3% du PIB) et 20,3 milliards de dollars.

Kevin B. Kerr, « Le financement de l'assurance-chômage : examen de certaines questions », Programme de service et dépôt, Division de l'économie, BP-389F, Octobre 1994, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp389-f.htm>.

la hausse du chômage¹⁵ – la seconde entraînant souvent le premier par la baisse des entrées fiscales et par l'augmentation du recours aux indemnités de chômage. Ils ont ainsi identifié deux types de dynamiques de réformes de retranchement de l'État-providence: les programmes de coupures motivés par l'idéologie (« ideologically driven »), et ceux en réaction à des crises de chômage (« unemployment driven »)¹⁶. C'est le moment auquel elles sont survenues (subséquemment à des hausses importantes du chômage et donc des coûts des prestations reportés sur le budget de l'État) et leur sévérité qui permet de les décrire comme ayant été largement provoquées par des crises de l'emploi. Ainsi, pour comprendre ce « phénomène universel¹⁷ » des années 1980-1990 qu'a été le retranchement des politiques d'État-providence, il apparaît particulièrement opportun d'étudier l'évolution du programme chargé d'intervenir sur le problème qui aurait été l'une des principales causes dudit phénomène.

En anticipant sur notre développement, une raison supplémentaire gît dans la trajectoire qu'aura l'objet « chômage » au sein de la pensée économique et des objectifs politiques. De périphérique jusqu'aux années 1930, le chômage prendra le haut du pavé dans la pensée économique de Keynes et parmi les priorités politiques durant l'âge d'or de l'État-providence, jusqu'à se faire supplanter par l'inflation au titre de problème économique et politique « numéro un » à partir de la seconde moitié des années 1970.

Enfin, de par ses impacts sur les coûts de la main-d'œuvre, sur les finances de l'État, ainsi que sur le marché du travail – et donc sur la compétitivité des États et de leur économie –, l'AC se trouve à être simultanément au carrefour du « national » et de « l'international » tout comme à celui du « social » et de « l'économique ». Les logiques qu'un tel programme est appelé à gérer sont donc hautement contradictoires et sensibles. C'est la conjonction de tous ces éléments qui nous semble faire de l'AC un point d'entrée particulièrement stratégique pour appréhender les dimensions importantes de l'évolution récente de l'État-providence.

¹⁵ Evelyne Huber and Johns D. Stephens, « State Economics and Social Policy in Global Capitalism », in Thomas Janoski et al., *A Handbook of Political Sociology : State, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge University Press, 2005.

¹⁶ Huber et Stephens, *ibid.*.

¹⁷ *Ibid.*

1.2 Le régime canadien d'AC et son évolution récente

Le régime canadien d'AC a été mis en place à partir de 1940 à la faveur de l'entrée en guerre du pays, après une décennie d'hésitation et de crise économique. Après la Seconde guerre, il connaîtra une période de constante expansion qui culminera avec une importante réforme en 1971 qui en fera le régime le plus généreux de l'histoire canadienne. Dès après, cependant, s'inaugurera une période de critique et de remise en question du régime. Les modifications apportées au régime entre 1975 et 1993 en ramèneront la portée à des dimensions un peu plus modestes. Si des modifications et des restrictions plus importantes auront lieu au cours du second mandat du gouvernement conservateur de Brian Mulroney, ce n'est cependant qu'à l'arrivée au pouvoir en 1993 des libéraux de Jean Chrétien qu'une véritable réforme sera amorcée dans la foulée de la poursuite du déficit zéro.

La réforme mise en place sous la houlette du ministre Lloyd Axworthy allait changer considérablement la nature du programme d'AC et le visage de l'État-providence canadien dont il était jusqu'alors la plus importante dépense. L'accessibilité au régime allait être considérablement réduite en doublant – voire en triplant, pour certaines catégories de chômeurs – le temps de travail nécessaire pour l'ouverture de droits aux prestations. Le revenu maximum assurable est ramené de 42 380\$ à 39 000\$ et le taux de prestation à 55% du salaire assurable (contre 66,6% en 1971). La durée maximale des prestations est réduite de 10% à 45 semaines. Un autre aspect important de la réforme est qu'elle consacre la création d'un régime à deux volets. La *Loi d'assurance-chômage* et *Loi nationale sur la formation* sont abrogées et remplacé par une toute nouvelle *Loi sur l'assurance-emploi* qui ajoute aux traditionnelles indemnités de chômages des « prestations d'emplois ». Celles-ci matérialisent le passage « de mesures passives de soutien de revenu » à des « services actifs visant le marché du travail ¹⁸ ». Ce sont les mesures dites « actives » ou « d'activation » qui visent à

¹⁸ Développement et ressources humaines du Canada, *Un système d'emploi pour le Canada du XXI^e siècle. Guide des dispositions législatives*, 1995, cité in Bruno Thérêt, « De l'assurance-emploi au régime national de prestations pour enfants : l'État-providence canadien aux risques de la mondialisation et de la désagrégation de la fédération : discours et politiques des années 1994-1999 », *Recherches et régulations working papers*, 1999, RR serie E 1999-1, www.theories-regulation.org, p. 62.

offrir de la formation, à créer ou à maintenir des emplois existants. L'idée n'est pas nouvelle en soi. La réforme a en fait consolidé 39 programmes préexistants. Le budget alloué à ce genre de mesure a également connu une croissance constante depuis leur introduction en 1977 – au même moment où l'on commença à limiter la croissance du régime. Dès leur introduction, le financement des mesures actives à même le fonds d'assurance-chômage, donc à partir de l'argent des cotisations collectées en vue de financer les indemnités de chômage, avait été controversé. La réforme viendra consolider, couronner et porter à un autre niveau les tendances inaugurées vingt ans plus tôt en finançant la croissance des mesures actives à même les compressions effectuées sur le volet des indemnités de chômage. Enfin, la restriction de la couverture du régime et le maintien des taux de cotisation à leur niveau pré-réforme produiront des surplus de plusieurs dizaines de milliards qui seront appropriés par le gouvernement fédéral dans le cadre de la lutte au déficit. Le gouvernement ayant cessé de contribuer au régime en 1989, le programme passa de la colonne des dépenses à celle des revenus. La déconnexion entre les revenus du fonds et l'utilisation qui est faite de ses argents laissait donc bien mal en point le caractère assurantiel du régime.

Aux vues des réductions si drastiques des indemnités et de la fin de la contribution de l'État, faut-il donc en conclure que l'essentiel de cette réforme consistait en une diminution des bénéfices, traduisant un désengagement de l'État vis-à-vis la question du chômage et la subsumption du régime aux impératifs économiques ? S'agit-il simplement d'une diminution des interventions d'un État qui n'a plus les moyens de soutenir ses engagements de protection des droits sociaux et qui a pour effet de laisser les individus vulnérables aux forces du marché ? Une part importante de la réforme consistait pourtant à accroître l'importance des mesures actives destinées au problème de l'emploi et a même conduit à la refonte complète du régime. Il apparaît difficile alors de simplement parler d'un « moins d'intervention » et d'un « moins d'État ».

1.3 Les principales études de l'assurance-chômage au Canada

Un certain nombre d'auteurs de la littérature récente sur l'État-providence se sont efforcés de démonter le mythe selon lequel l'État-providence aurait été démantelé à partir des années 1980. Contre les cris agités de ceux qui se sont réjouis ou qui ont dénoncé la « fin de l'État-providence », des auteurs comme Paul Pierson ou Gøsta Esping-Andersen ont mis l'accent sur sa stabilité et son irréversibilité¹⁹. Pour ce dernier et les autres tenants de la « théorie des ressources de pouvoir »²⁰, la taille et la structure de l'État-providence sont fonction de la force historique des parties sociaux-démocrates, des classes moyennes et des organisations syndicales. Or, ces forces qui ont érigé l'État-providence ne sont pas volatilisées et « s'efforce à peu près partout de maintenir les principes existants de l'État-providence »²¹.

Pour Pierson qui travaille dans la foulée des théories du choix rationnel et du néo-institutionnalisme, le « *blame avoiding* » a remplacé le « *credit claiming* » dans l'ère du retranchement. La dynamique du contexte d'expansion de l'État-providence qui voyait les politiciens mettre en place des programmes pour en revendiquer ensuite le crédit devant des clientèles politiques a été remplacé par une dynamique où les politiciens, pour des raisons objectives hors de leur contrôles, doivent couper dans les programmes en cherchant à minimiser les coûts politiques. Cette tâche est rendue difficile, c'est-à-dire politiquement coûteuse, parce que les programmes sociaux ont engendré au fil du temps des groupes

¹⁹ Paul Pierson, *loc. cit.* Paul Pierson (ed.), *op. cit.* Gøsta Esping-Andersen (dir), *Welfare States in transition: national adaptations in global economies*, Londres, Sage publications Ltd., 1996. Bernier souligne à juste titre que ces recherches proposent un modèle binaire des résultats (maintien/démantèlement des programmes) et qu'elles ont souvent étudié l'évolution de l'État-providence dans un cadre temporel trop restreint pour apprécier la profondeur des changements. On peut aussi souligner avec Merrien et al., que la comptabilité nationale n'est pas l'instrument approprié pour mettre en évidence des évolutions qualitatives des programmes. Nicole F. Bernier, *Le désengagement de l'État providence*, Collection « Politique et économie », PUM, 2003, p. 18. Merrien et al., *op. cit.*, p. 277.

²⁰ Gøsta Esping-Andersen (dir), *op. cit.* Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990.

Torben Iversen et John D. Stephens, « Capital Formation Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human », *Comparative Political Studies*, Volume 41, no 4/5, avril-mai 2008, p. 600-637.

Pour une application au cas des variations inter-provinciales au Canada, voir : Michael Kellermann, « Power Resources Theory and Inequality in the Canadian Provinces », *Harvard Comparative Political Economy Workshop*, 7-8 octobre, Cambridge, October 1, 2005, <http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/cpeworkshop/>.

²¹ Esping-Andersen (dir). *op. cit.*, p. 24-25.

d'intérêt regroupant les ayant-droits de ces programmes et dont la mission de défense des intérêts les fait s'opposer logiquement à tout retranchement.

Ce genre d'explications éclaire surtout les éléments qui contribuent au *statu quo*, les forces actives et les ancrages qui font de la réalité sociale un ordre dont la stabilité est le plus souvent sous-estimée. Du point de vue d'une explication du changement, elles ont l'avantage de mettre en lumière, d'une part, les raisons qui ont empêché le genre de réformes radicales d'abord annoncées et, d'autre part, les difficultés avec lesquelles les politiciens doivent composer pour « réussir » leur réforme.

D'autres auteurs ont soutenu qu'il y a eu démantèlement graduel, mais constant²², de la protection sociale offerte par un État qui a délaissé ses « responsabilités sociales²³ ». À leurs yeux, la réforme Axworthy constitue un moment de rupture qui consacre le désengagement de l'État de son devoir de protection des droits sociaux. Parmi ceux-ci, on trouve Nicole F. Bernier, Georges Campeau et Bruno Thérêt, trois auteurs d'études récentes sur les réformes de l'AC au Canada.

Nicole F. Bernier a étudié « le désengagement de l'État-providence » à partir des cas de quatre programmes fédéraux touchant à la sécurité du revenu. Dans le sillon des travaux de Pierson, elle met l'emphasis sur les dynamiques politiques et la structure institutionnelle, en prenant pour acquis la volonté des gouvernants, tous partis confondus, de désengager l'État de ses fonctions de protection sociale et de redistribution de la richesse. L'objectif recherché étant entendu, le réel objet de sa recherche sont les différentes approches et stratégies politiques mises en oeuvre par les acteurs politiques pour atteindre cet objectif de désengagement. Reprenant un postulat de base du néoinstitutionnalisme à l'intérieur duquel elle s'inscrit, Bernier suppose des acteurs politiques rationnels qui cherchent à minimiser les coûts politiques dans la poursuite d'objectifs donnés. Elle focalise sur les façons par lesquelles ils ont surmonté, contourné ou mystifié l'opposition. Ses principales conclusions sont à l'effet que les réformes effectuées constituaient les méthodes les moins coûteuses politiquement de procéder au désengagement de l'État, que la principale stratégie est celle

²² Nicole F. Bernier., *op. cit.*.

²³ Georges Campeau, *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi : l'histoire du régime canadien et de son détournement*, Boréal, Montréal, 2001.

des réductions graduelles mais constantes et que la forte concentration du pouvoir en régime parlementaire a favorisé la réforme de l'AC de 1994-1997²⁴. Bernier ne problématise pas la volonté des politiciens à désengager l'État et, par conséquent, n'interroge pas les causes qui ont pu pousser ceux-ci vers de tels objectifs politiques. La force de son travail est cependant d'expliquer comment le changement a été possible malgré les obstacles et surtout, d'expliquer certaines caractéristiques des changements apportés en termes de stratégie politique utilisée pour surmonter les obstacles.

L'ouvrage de Georges Campeau en est davantage un d'histoire juridique et politique de l'AC. La variable qui le préoccupe et dont il suit l'évolution est le niveau de « droits » reconnus aux sans-emploi. Une fois clairement énoncé son préjugé favorable aux sans-emplois, il fait le récit de l'expansion, de la remise en question et de la réforme du régime en accordant une attention particulière à l'évolution des dispositions légales et de la jurisprudence. Le facteur le « plus significatif » pour juger de l'évolution du régime « a toujours été, et demeure, l'ampleur et la nature du rôle que se reconnaît l'État face aux problèmes économiques et sociaux qu'entraînent les phénomènes de l'emploi et du chômage. » D'où l'hypothèse guidant son ouvrage : « la reconnaissance véritable de droits aux sans-emploi est fonction du niveau d'engagement de l'État dans ces domaines ²⁵ » qui lui, est fondamentalement fonction des rapports de force. Sans jamais la formaliser, il procède à partir d'une narration plutôt marxisante et militante, où les événements sont fonction des luttes entre travailleurs et patrons pour l'État : les derniers poursuivent leurs intérêts alors que les premiers – auxquels appartiennent évidemment les bénéficiaires de l'AC – ne semblent que réclamer un dû légitime.

Le livre de Campeau est une illustration parfaite des thèses subjectivistes qui ne reconnaissent aucun bien-fondé aux arguments mis de l'avant par les critiques du régime d'AC. La remise en question et la réforme de l'AC y apparaissent comme une victoire des employeurs obtenue à grands renforts d'idéologie. Campeau prenant pour acquis que l'État doit assurer un revenu aux citoyens privés de travail, il interprète l'évolution récente en termes de recul des droits et de désengagement de l'État résultant de la montée de la « pensée

²⁴ Bernier, *op. cit.*, p. 120-121.

²⁵ Campeau, *op. cit.*, p. 303-304.

néolibérale », elle-même favorisée par la mondialisation et les accords de libre-échange ratifiée par le Canada. Quant aux nouvelles formes du régime, elles auraient été inspirées d'une « idéologie actuarielle » qui n'est exposée que pour être dénoncée comme « un outil efficace de promotion des intérêts du patronat ²⁶ ». À cette « idéologie » qui est « souvent présentée comme l'unique façon de concevoir l'assurance sociale », il oppose que sa « nature véritable » renvoie à la responsabilité sociale, et non individuelle, du chômage.

Bruno Thérét est sûrement celui des trois dont le modèle d'explication est le plus complexe et le plus riche. Son approche met en tension plusieurs axes sans jamais préjuger de la prédominance de l'un sur les autres : la concurrence interne des gouvernements du Canada (axe des relations fédéral-provincial) et le maintien de l'unité nationale canadienne, la gestion constante des contradictions entraînées par les contraintes politiques domestiques et internationales, la recherche d'efficacité économique et le maintien de la cohésion sociale. Thérét met aussi en question la « mondialisation » qui n'apparaît plus simplement comme un phénomène désincarné s'imposant de l'extérieur à des États impuissants. Dans le cas du Canada, en plus d'être fréquemment instrumentalisée dans les discours pour justifier des choix politiques²⁷, la mondialisation relevait bien davantage d'un véritable choix de stratégie compétitive de développement²⁸.

À la lumière de ces éléments, la réforme et la révision drastique de la générosité du régime apparaissent comme des adaptations de la politique domestique requises par le choix d'embrasser la mondialisation comme stratégie. Cependant, les soucis de maintien d'un certain niveau de cohésion sociale et de préservation de l'unité nationale canadienne –

²⁶ Campeau, *op. cit.*, p. 130.

²⁷ Thérét souligne que la même chose se produit en Europe. Les politiciens ont fréquemment justifié des politiques ou leur inaction dans certains dossiers en invoquant l'Union européenne, comme si elle s'était imposée à eux de l'extérieur. Thérét, *op. cit.*, p. 5.

²⁸ Cette stratégie consiste pour le Canada, au contraire de pays qui s'opposent aux logiques en développement de la mondialisation comme espace concurrentiel en protégeant autant que faire se peut leur espace domestique, notamment, favoriser l'internationalisation de ses secteurs productifs par la ratification d'accord de libre-échange, adapter les politiques domestiques pour les rendre plus efficaces et diminuer les coûts imposées aux entreprises, pratiquer l'austérité budgétaire, adopter une politique monétariste et favoriser la déréglementation des marchés financiers afin d'attirer les capitaux étrangers et dynamiser les marchés financiers canadiens.

D'une certaine façon, il s'agit d'une stratégie qui vise à prendre de vitesse les autres pays sur le terrain de la compétitivité. Pour un point de vue semblable, voir Dorval Brunelle, *op.cit.*

construite notamment autour de l'édification de l'État-providence²⁹, et les réformes sont enclenchées l'année précédant le référendum de 1995 –, ces soucis, donc, empêchent un simple alignement sur le modèle américain. Sceptique sur la réelle efficacité des mesures d'activation que le fédéral encouragera les provinces à prendre en charge, Thérêt soutient qu'elles seraient en partie la résultante d'une volonté du gouvernement fédéral de s'acheter le support des provinces – ou du moins, d'en tempérer l'opposition. Celles-ci devaient alors composer avec des coupures de près de 25 % des transferts fédéraux, de même qu'avec l'impact sur leurs finances des coupures dans les prestations de chômage³⁰. En somme, et ce n'est qu'un très sommaire aperçu, Brunot Thérêt complexifie substantiellement le tableau des objectifs du gouvernement fédéral qui sont en tension.

Néanmoins, avec cet auteur comme avec les deux précédents, on reste toujours à des explications de l'AC qui sont extérieures à sa propre logique. Le niveau de protection offert y est toujours essentiellement une variable dépendante de contraintes extérieures tandis que les formes spécifiques que prennent le programme et ses mécanismes d'intervention apparaissent comme des détails meublant un récit plus important. Les seuls changements auxquels une attention soutenue est accordée sont les variations du niveau de prestations. L'introduction des mesures actives n'est expliquée que comme une mesure de diversion (Thérêt) ou jugée comme un détournement supplémentaire des fonds de la caisse d'AC (Campeau, Bernier), donc sans qu'on leur attache d'autre importance que négativement. Bruno Thérêt prend pourtant la peine d'étudier plusieurs arguments qui ont justifié la réforme et les mesures d'activation (que le régime contribuait à accroître le chômage et l'inflation; que le chômage devenu structurel nécessite des outils facilitant l'ajustement de l'offre et de la demande de travail) mais seulement pour conclure qu'ils étaient faux ou erronés et que, par conséquent, « le choix d'une politique active [...] traduit en fait le primat des coupures budgétaires sur les objectifs plus structurels³¹ ». Il est intéressant de voir Thérêt lier les transformations de l'AC aux politiques fiscale et monétaire, sauf qu'il le fait à partir d'une perspective subjectiviste. Il

²⁹ Gilles Bourque et Jules Duchastel, « Multiculturalisme, Pluralisme et communauté politique : le Canada et le Québec », in Mikhaël Elbaz et Denise Helly, *Mondialisation, citoyenneté et multiculturalisme*, PUL/L'Harmattan, 2000, p. 147-169.

³⁰ Thérêt, *op. cit.*, p. 66 et 73.

³¹ *Ibid.*, p. 134.

suppose que la véritable cause de la réforme est politique et que les arguments mis de l'avant pour la justifier ne sont qu'artifice :

[...] puisque les taux d'intérêt élevés et la faible croissance qui les accompagne sont aussi "à la racine des problèmes de dette et de déficit du Canada" (Stanford, 1995, p. 270), et que cette dette et ce déficit sont à l'origine des coupures dans les dépenses, on est conduit à penser que le discours néolibéral sur le chômage, le manque de qualification et la faible flexibilité du travail est seulement là pour justifier les coupures.³²

Les politiques fiscales et monétaires sont en effet fondamentales pour comprendre l'évolution de la croissance économique, du niveau de chômage et donc de l'AC. Ceci dit, une politique - macroéconomique ou autre - n'est pas que politique. La question n'aura guère été épuisée une fois que l'on aura discoursu sur les intérêts, les stratégies, les rapports de force et « le » pouvoir.

Entre une situation objective changeante et les nouveaux intérêts qu'un acteur politique peut s'y reconnaître, il y a un espace qui est celui des catégories et des idées à travers lesquels l'acteur interprète ses intérêts et le nouvel environnement. Cet espace est trop souvent ignoré, conçu comme étant fixe ou encore comme une simple variable dépendante fonction d'autres facteurs réellement déterminants. Or, il peut s'agir d'une variable explicative riche pour qui accepte de prendre les idées au sérieux. Ainsi, les intérêts sont peut-être la force motrice et l'énergie de la politique, mais ce sont les idées et les catégories conceptuelles qui les rendent significatives les uns par rapport aux autres. « Just as a physicist would argue that speed without direction is meaningless, an 'interest' in itself is politically meaningless. An 'interest' does not specify either how the interest is understood by those who hold it³³ ». Or, le processus de détermination de l'intérêt est construit par le biais d'opérations symboliques (cognitive et évaluative)³⁴. Cette direction apportée par les idées à la force brute de l'intérêt aura également pour effet de rendre certaines stratégies d'actions souhaitables, indésirables, impossibles ou insensées. En fait, les idées, tout comme les intérêts et les institutions, sont

³² *Ibid.*, p. 138.

³³ Lewis, *op. cit.*, p. 12.

³⁴ Pascale Laborier et Yannis Papadopoulos, « Understanding the relevance of ideas for governmentality : some conceptual and methodological reflections », Paper presented at the EPCR Joint sessions of Workshops, 13-18 april 2004, Uppsala, Sweden, Workshop « Working with ideology in a post-ideological age », p. 10.

des dimensions constitutives de l'espace même dans lequel la politique se déploie et au sein desquels les politiques sont formulées. Ce qui importe n'est pas de saisir lesquels des idées, des intérêts ou des institutions doivent d'abord attirer notre attention : c'est bien plutôt de saisir leur interrelations³⁵.

³⁵ Lewis, *op. cit.*, p. 12.

CHAPITRE II

APPROCHE THÉORIQUE ET HYPOTHÈSES DE RECHERCHE

2.1 Les paradigmes de politiques : la structure des réformes politiques

L'approche que nous utiliserons pour aborder le cas du régime canadien d'AC s'inspire essentiellement du travail de Peter Hall sur les paradigmes de politiques. Dans un article de 1993 sur le passage d'une politique macroéconomique keynésienne à une politique monétariste au tournant des années 1980, Hall emprunte à Thomas Khun et à Hugh Heclo pour confectionner un cadre théorique et conceptuel extrêmement riche pour expliquer les changements de politiques.

En étudiant l'évolution des politiques providentialistes britanniques et suédoises, Heclo avait constaté que la bureaucratie gouvernementale avait bénéficié d'une grande autonomie vis-à-vis des forces sociales (patronats et mouvements ouvriers) et de la politique partisane dans la définition des politiques à mettre en place. La représentation que les hauts-fonctionnaires se faisaient de *ce qui devait être fait* aura souvent été déterminante dans la conception des politiques.

Or, l'un des principaux facteurs orientant les projets des « bureaucrates » était les problèmes et les échecs putatifs des politiques précédentes. C'est pour expliquer ce phénomène qu'il applique au processus d'élaboration de politiques le concept d'apprentissage social. Il définit celui-ci comme une altération durable du comportement résultant de l'expérience en réaction à la perception d'un stimulus. Appliqué à l'action collective, l'apprentissage opérera chez les individus qui, seul et en interaction, modifieront leur schème d'action collective. Empruntant à la théorie behavioriste de l'apprentissage, Heclo explique : « responses depend not only on

the nature of the stimulus but also on the internal set (sometimes called a state of response readiness) in those affected³⁶ ». La réponse la plus évidente à un stimulus est la répétition d'un pattern déjà acquis. La perception d'échecs et le constat répété de l'inefficacité de certaines formes de réponse pourront cependant amener les individus à vouloir modifier et corriger celles-ci. L'apprentissage permet de dépasser la seule répétition. Les capacités institutionnelles d'un État à analyser ses propres politiques, à connaître ses objets d'intervention, à générer de nouvelles techniques de réponse, tout comme à s'inspirer de ce qui se fait à l'extérieur sont autant de facteurs constituant le dispositif interne de réponse (« internal set » ou « state of response readiness ») et qui peuvent être des sources d'innovations et d'apprentissage. L'élaboration de politique implique donc une dimension de résolution de problème : « Government not only "power"[...] they also puzzle. Policy-making is a form of collective puzzlement on society's behalf; it entails both deciding and knowing.³⁷ »

Le concept d'apprentissage social a été présenté comme une façon de mettre en lumière une contribution autonome de l'État au processus d'élaboration de politiques par plusieurs auteurs néoinstitutionnalistes qui, dans les années 1980, cherchaient à remettre de l'avant l'importance de l'État dans l'analyse politique³⁸. Mais il peut aussi permettre d'ouvrir de façon intéressante sur la question du rapport idées/intérêts. Les acteurs politiques peuvent toujours défendre certains intérêts et certaines conceptions normatives des rapports sociaux, ils ne peuvent négliger les impacts de leurs politiques – ou plutôt la perception de ceux-ci. La concurrence des politiciens pour le pouvoir en est aussi une des idées mises de l'avant comme étant les solutions pertinentes. Le discrédit de certaines idées par suite d'échecs putatifs à régler des problèmes risque d'entraîner celles des politiciens qui les ont défendues.

³⁶ Hugh Heclo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: from Relief to Income maintenance*, Yale University Press, 1974, p. 311.

³⁷ *Ibid.*, p. 306. Heclo utilise ici "power" et "puzzle" comme des verbes transitifs que l'on ne pourrait traduire sans perdre le "punch" de la formule : elle évoque une logique d'action orientée vers la recherche du pouvoir et une autre orientée vers la résolution de problème.

³⁸ Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol, (ed.) *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, 1985.

Peter Hall reprendra le chantier ouvert par Heclo pour, simultanément, l'élargir et le préciser considérablement :

[S]ocial learning perspective [...] reminds us that state-society relations can not adequately be described entirely in terms of the "pressures" that each exerts on the other, whether through parties, organized interests, administrative organs, or policy networks. The state is also linked to society by a flow of ideas between the two spheres. Politicians, officials, the spokesmen for social interests, and policy experts all operate within the terms of political discourse that are current in the nation at a given time, and the terms of political discourse generally have a specific configuration that lends representative legitimacy to some social interests more than others, delineates the accepted boundaries of state action, associates contemporary political developments with particular interpretations of national history, and defines the context in which many issues will be understood.³⁹

Chez Hall, la notion d'apprentissage social laisse davantage de place à des éléments de réflexivité qu'au lexique behavioriste qui a inspiré Heclo. Il la définit ainsi : « a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as a result⁴⁰ ». On peut donc parler d'apprentissage dès lors que de nouvelles informations, incluant celles portant sur des expériences passées, sont assimilées et appliquées à des actions subséquentes.

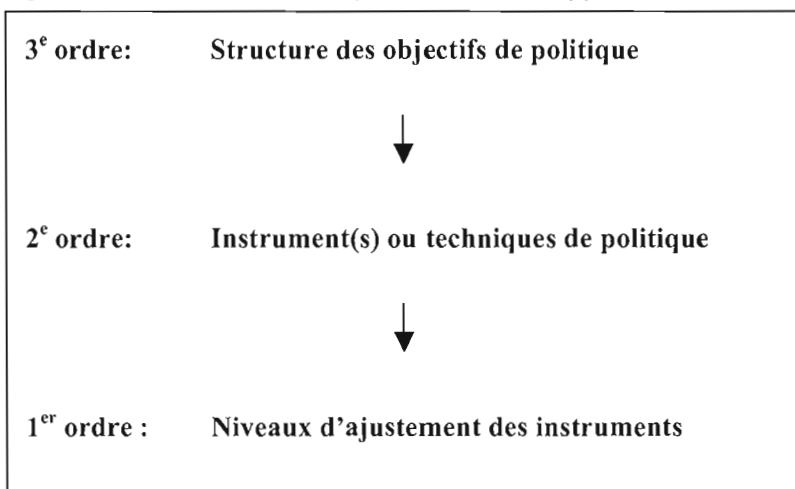
L'apprentissage social pouvant être de différentes formes et ampleurs, Hall propose de le désagréger. Pour ce faire, il propose de saisir le processus d'élaboration des politiques publiques à travers trois niveaux de variables : la hiérarchie générale des objectifs qui structurent la politique dans un domaine particulier, les techniques ou les instruments de politique choisis pour atteindre ces objectifs et le niveau d'ajustement de ces instruments⁴¹. À partir de ces trois variables, qui s'emboîtent de la première vers la troisième (voir figure 1), on peut établir une typologie des formes de changement de politique.

³⁹ Peter A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the case of economic policy-making in Britain », *Comparative politics*, avril 1993, p. 289.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 278.

⁴¹ *Ibid.*

Figure 1. Trois niveaux d'une politique selon l'approche de Hall



D'après : P. A. Hall, *op. cit.*

Ainsi, depuis le début des années 1940, l'instrument, ou plutôt le dispositif au cœur de la politique canadienne vis-à-vis le problème qui nous concerne dans ce travail est un régime d'assurance-chômage. Le niveau des nombreuses variables ajustables qui composent celui-ci (cotisation, salaire assurable maximal, niveau de remplacement du revenu, durée des prestations, critères d'éligibilité, etc.) a été constamment modifié depuis ce temps, y compris durant des périodes où les objectifs de politique et la structure du régime restaient les mêmes. Durant les trente premières années, en constatant la stabilité d'un régime dont on avait redouté au départ qu'il s'avère être un fiasco financier, on a constamment élargi sa couverture et accru sa générosité. Il s'agissait donc de changements de premier ordre (ou de premier niveau).

Il y a ensuite des changements de deuxième ordre où sont modifiés les instruments ou les outils de politique, toujours en réponse à des expériences passées ou à de nouvelles informations. Outre le régime d'AC qui a remplacé le système d'allocation d'assistance-chômage administré par les provinces et les autorités locales, on peut noter le remplacement des services de placement provinciaux par un service fédéral en 1941, ou plus important pour

l'histoire récente, l'introduction des mesures d'activation de dépense en 1976 et l'importance progressive qu'elles prendront par la suite⁴².

Enfin, les changements de troisième ordre sont ceux qui modifient la hiérarchie des objectifs structurant la politique, emportant par le même mouvement les deux niveaux inférieurs. La grande réforme du régime canadien d'AC de 1994-1997 constitue un tel cas de ce type de transformation – du moins est-ce l'une des hypothèses que nous entendons défendre ici. La réforme visait explicitement à transformer les objectifs et fonctions du régime d'AC, elle a conséquemment modifié la structure ainsi que le mode de fonctionnement du régime, et elle a réduit de façon drastique sa couverture et la générosité de ses indemnités.

Si les deux premiers ordres de changement font partie de la politique « normale » dans la mesure où ils appartiennent à la réalité courante des gouvernements et de l'administration publique, les changements de troisième ordre sont beaucoup plus rares. C'est pour expliquer ce type de profonde transformation et pour spécifier le rôle que jouent les idées en politique que Hall introduit le troisième élément clé de son approche. C'est cette fois à Thomas Khun⁴³ qu'il emprunte pour forger le concept de « policy paradigm » - que nous traduisons par *paradigme de politique* :

"the deliberation of public policy takes place within a realm of discourse... policies are made within some system of ideas and standards which is comprehensible and plausible to the actors involved." More precisely, policymakers customarily work within a *framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing*. Like a *Gestalt*, this framework is embedded in the very terminology through which policymakers communicate about their work, and it is influential precisely because so much of it is taken for granted and unamenable to scrutiny as a whole. I am going to call this interpretive framework a policy paradigm.⁴⁴

⁴² Ce sont là des cas d'innovations mais un changement de deuxième ordre peut simplement affecter le fonctionnement d'un instrument déjà en place.

⁴³ Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 1st. ed., Chicago: Univ. of Chicago Press, 1962.

⁴⁴ Hall, *loc. cit.*, p. 279. Nous soulignons. La première phrase est une citation par Hall de Charles Anderson, « The logic of public problems : evaluation in comparative public policy research », in Douglas Ashford (ed.), *Comparative public policies*, Beverly Hills, Sage, 1978.

Ces paradigmes sont ce qui permet, ce qui habilite, et qui contraint la compréhension du réel et donc, l'action sur lui. On se souvient que chez Kuhn, il ne suffit pas à un paradigme établi d'être « réfuté » théoriquement ou de faire face à des anomalies pour le voir s'effondrer. Un tel événement ne peut se produire sans qu'il y ait un paradigme concurrent – la « science extraordinaire » - pour proposer des réponses alternatives et des façons différentes de poser les problèmes. Ainsi, la « science normale » d'aujourd'hui est généralement la science extraordinaire d'hier.

L'équivalent de la « science normale » de Kuhn chez Hall – « normal policy-making » – est une idéologie dont les concepts, les idées et les préceptes sont institutionnalisés dans les pratiques d'un État et en définissent l'horizon d'action possible. Elle constitue alors le sens commun des individus reconnus comme des autorités en matière de politique publique et qui sont dans les principales positions de pouvoir en la matière. Ainsi en allait-il des idées associées à John Maynard Keynes qui ont formé la base des systèmes sur lesquels se sont appuyées les politiques macroéconomiques du Royaume-Uni – qu'a étudiée Hall – et du Canada. Institutionnalisées dans les procédures du Trésor britannique et du Ministère des Finances canadiens, formalisées en économie comme « synthèse néoclassique », « they specified what the economic world was like, how it was to be observed, which goals were attainable to policy, and what instruments should be used to attain them⁴⁵ ».

À l'instar des paradigmes scientifiques pour Kuhn, les paradigmes de politiques sont incommensurables et ce, tant d'un point de vue scientifique que technique⁴⁶. Chacun de ces paradigmes dispose de sa propre explication du monde des politiques formulée dans un vocabulaire et avec des concepts qui lui sont propres. Il est donc généralement impossible pour les tenants de paradigmes opposés de convenir d'un ensemble de données et d'une question qui seraient susceptibles de leur permettre de trancher. Une première conséquence importante de cette caractéristique fondamentale est que le processus par lequel un paradigme en vient à en succéder à un autre est davantage sociologique et politique dans ses déterminations que scientifique. Ainsi, à défaut de pouvoir décider selon des critères scientifiques objectifs, des choix seront effectués à travers le conflit, les rapports de force et

⁴⁵ Hall, *ibid.*, p. 279.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 280.

seront, *in fine*, des décisions tranchés politiquement. Du coup, les enjeux liés à l'autorité, aux intérêts, aux jeux de pouvoir à l'intérieur des champs scientifiques et politiques, la manière dont les acteurs seront capables de défendre ou de profiter des avantages de leur position et de mobiliser toutes les ressources à leur disposition, tous ces éléments – et bien d'autres – sont susceptibles de jouer un rôle important dans le résultat final. Une seconde conséquence est d'invalider l'idée que la succession de paradigmes résulterait d'une forme d'accumulation et de progression plus ou moins linéaire des connaissances.

Tout paradigme politique fait constamment face à des anomalies, c.-à-d. des problèmes et occurrences qu'il ne peut expliquer ou anticiper. Cependant, à la différence des paradigmes scientifiques, il ne s'agit pas que de « problèmes théoriques » : leur solution théorique doit pouvoir inspirer des solutions pratiques viables. Face à ces anomalies, les agents de l'État et les différents acteurs concernés (fonctionnaires, politiciens, chercheurs, intellectuels, groupes d'intérêts, etc.) chercheront à réintégrer ces anomalies dans leur périmètre explicatif par des ajustements et des innovations qui seront, selon le cas, plus ou moins *ad hoc*, et qui atteindront plus ou moins leur but⁴⁷. De là l'expérimentation de nouveaux instruments de politiques qui cherchent de nouvelles façons d'atteindre les mêmes objectifs – soit le deuxième niveau de changement de Hall. Mais comment en vient-on à voir basculer la hiérarchie des objectifs structurant une politique? Un tel événement, nous dit Hall, est susceptible de suivre le pattern suivant : l'accumulation d'anomalies entraîne l'expérimentation de nouveaux instruments de politiques visant les mêmes objectifs mais leurs échecs (« policy failures ») à rétablir la situation précipitent une crise politique et un basculement de l'autorité sur l'élaboration de politiques à la faveur d'une lutte plus large entre deux paradigmes concurrents.

⁴⁷ Évidemment, étant dans l'espace de la politique, il s'agira toujours de l'apparence de succès ou d'échec d'une politique davantage que de son efficacité réelle et prouvée. La construction de cette apparence est un enjeu quotidien des luttes dans le monde politique.

2.2 Hypothèses de recherche

Quiconque connaît même sommairement la question de l'assurance-chômage au Canada sait que son expansion s'est produite dans le contexte du développement du keynésianisme, mais aussi que la réforme de 1994-1997 a été effectuée dans la foulée de la quête du déficit zéro qui avait banni l'usage du déficit comme instrument de politique macroéconomique – du moins le croyait-on jusqu'à encore tout récemment. Tous les auteurs d'études sur l'AC connaissent et mentionnent ces faits mais, à défaut d'une conceptualisation adéquate du keynésianisme ou du néolibéralisme, ils font l'impasse sur le potentiel explicatif qui peut en être tiré.

À la fin de la présentation sommaire que nous avons faite plus haut de la réforme Axworthy, nous questionnions les thèses selon lesquelles l'essentiel de celle-ci avait consisté en une diminution des bénéfices, traduisant un désengagement de l'État vis-à-vis la question du chômage et la subsumption du régime aux impératifs économiques. La question qui anime ce travail est donc celle de la nature des transformations du régime canadien d'assurance-chômage et de ses déterminants. Nous croyons que la matrice conceptuelle de Peter Hall nous permettra de saisir plus adéquatement la nature de ces transformations – autrement qu'en termes de plus/moins d'État – et de mieux comprendre les processus historiques de changement par lequel elles sont advenues.

Notre hypothèse est que la réforme Axworthy est mieux saisie comme participant d'un changement de paradigme qui a transformé la politique du gouvernement à l'égard du chômage, bouleversant ainsi la structure de ses objectifs, révisant en conséquence la nature de ses instruments ainsi que le niveau d'ajustement de ceux-ci. Plus précisément, la politique de déficit zéro des libéraux de Chrétien/Martin achevait de remplacer l'essentiel de ce qui restait du paradigme de politique keynésien mis à mal depuis 1975 par le paradigme « monétariste/néolibéral » concurrent. En affectant le cœur de la politique macroéconomique du gouvernement, ce changement affectait du même coup pratiquement toutes les autres politiques du gouvernement. D'objectif de politique primordiale dans le paradigme keynésien, la lutte contre le chômage deviendra un objectif subsidiaire, assujettie aux impératifs de la lutte contre l'inflation et pour le rétablissement des finances publiques.

Le régime d'AC allait cependant subir un surcroît de transformation parce que l'interprétation de ses effets et de son objet d'intervention se trouvait bouleversé par le changement de paradigme. De conséquence d'une croissance économique insuffisante, le chômage deviendra structurel, tandis que l'AC passera d'un mécanisme de stabilisation automatique de la demande pour soutenir la croissance à un dispositif inflationniste contribuant à maintenir inutilement élevé le taux de chômage.

Pour mettre en perspective et exposer l'ampleur du changement, nous avons choisi d'élargir notre histoire de l'AC et de mettre notre cadre théorique à l'épreuve sur l'autre grande rupture historique en politique intérieure au XX^{ième} : celle qui a vu l'émergence du paradigme de politique keynésien et la mise sur pied du régime d'AC en 1940-43⁴⁸. La crise économique des années 1930 fit du chômage une urgence nationale qui força les gouvernements à revoir l'attribution des rôles et responsabilités à l'intérieur du Dominion, de même qu'entre État et marché. Le paradigme de politique précédent – que nous nommerons *gladstonien* – dominait au Canada jusqu'à la fin des années 1930, prescrivant un rôle restreint pour l'État, des finances publiques équilibrées et comprenant le chômage essentiellement comme un problème temporaire d'ajustement de l'offre et de la demande de travail. La persistance de la crise mettra le paradigme gladstonien à rude épreuve, forçant de nombreux changements de deuxième ordre dans le domaine du chômage. Les premiers balbutiements de l'AC seront en fait pré-keynésiens, mais le régime prendra toute son ampleur après la Deuxième guerre mondiale, lorsque le paradigme keynésien sera pleinement institutionnalisé.

Dans ces deux cas de transformation, la disponibilité d'idées et de modes de compréhension du fonctionnement de l'économie qui sont d'abord marginaux ou « extraordinaires » au sens de Kuhn, sera au cœur des débats et des transformations politiques. Le rôle que l'État peut ou

⁴⁸ Le Parlement britannique vota une modification à la constitution canadienne en juillet 1940 pour élargir les pouvoirs du parlement fédéral à la question de l'AC. Un mois plus tard au Canada, la Chambre des communes votait la *Loi de 1940 sur l'Assurance-chômage*. Le temps d'établir l'un des plus importants dispositifs administratifs jamais déployés par le gouvernement fédéral (3000 nouveaux fonctionnaires et 1600 bureaux du gouvernement fédéral ouvert à travers le pays) et l'on commença à collecter les cotisations au 1^{er} juillet 1941. Les premières indemnités commenceront à être versé à partir du 27 janvier 1942. James Struthers, *No Fault Of Their Own*, University of Toronto Press, 1983, p. 202. Leslie Pal, *State, Class, and Bureaucracy: Canadian Unemployment Insurance and Public Policy*, McGill/Queen's University, Montréal/Kingston, 1988, p. 39.

doit assumer dans l'économie, l'usage des instruments fiscal⁴⁹ et monétaire, la compréhension des causes du chômage et des effets des instruments de politique pour s'y attaquer, tous ces éléments seront « révolutionnés » une première fois par la pensée économique keynésienne dans les années 1930, et une autre fois par un corps plus ou moins diffus de théories et de travaux économiques que l'on peut regrouper, à défaut d'un meilleur terme, sous l'appellation « néolibérale ».

2.3 Mise en œuvre de la recherche et éléments de méthodologie

C'est un peu à défaut d'avoir le temps et l'espace pour en faire une histoire complète que nous concentrons notre étude sur deux jonctions critiques de l'histoire de l'AC et de la politique macroéconomique au Canada. Ce choix est néanmoins fondé sur le caractère exceptionnel – certes présupposé par notre cadre théorique – de ce que représente, d'un point de vue historique, un changement de paradigme. Il est cependant d'autant plus justifié d'étudier ensemble ces deux moments qu'ils marquent le dur enfantement (1929-1945) et la lente agonie (1975-1995) de l'assurance-chômage keynésienne.

Il est possible qu'à se concentrer sur des périodes définies de changement, nous courrions le risque de surestimer la stabilité du *statu quo* ou la cohérence des politiques adoptées entre ces deux jonctions. Ceci dit, l'actualité politico-économique des derniers mois est venue ajouter considérablement aux motivations de nous concentrer sur ces périodes de ruptures. D'une part, la crise économique amorcée en 2008 a, en effet, beaucoup plus de similitudes avec la crise des années 1930 qu'avec les récessions de 1982 et de 1990-1991⁵⁰. Il peut donc être

⁴⁹ Nous utilisons « fiscal » en référence à la politique budgétaire du gouvernement et non pas en référence aux seuls revenus tirés de la fiscalité des particuliers ou des entreprises.

⁵⁰ Les deux grandes récessions de 1982 et 1990-91 ont largement été provoquées par les efforts des banques centrales (du moins de la Réserve fédérale et de la Banque du Canada) pour s'attaquer à l'inflation en maintenant des taux d'intérêts très élevés. Une fois les objectifs d'inflation atteints, on pouvait s'attendre à un retour de la croissance dès que les taux d'intérêts auraient été ramenés dans une fourchette raisonnable. La récession amorcée en 2008 a plutôt été déclenchée par une combinaison d'un surendettement généralisé, de l'écèlement de bulles spéculatives, de l'effondrement subséquent des marchés boursiers et de la finance pour ensuite contaminer l'économie réelle. La diminution des

utile de retourner l'étudier pour mieux comprendre le présent, notamment pourquoi les idées de Keynes, que l'on avait déclarées révolues (tout comme les économistes keynésiens présentaient l'idée de budget équilibré comme un archaïsme dans les années 1960⁵¹), font un retour en force. D'autre part, la profondeur de cette crise ne faisant plus de doute, on peut penser qu'elle est susceptible d'inaugurer une nouvelle « ère » dans le domaine des politiques avec un fardeau de la preuve entre marché et État qui aura été renversé à nouveau. Il apparaît donc opportun de réfléchir au monde dont nous semblons sortir, pour comprendre ce genre de transformation historique et ainsi peut-être mieux y distinguer ce qu'il y a de neuf et de moins neuf.

Notre hypothèse présuppose que la politique à l'égard du chômage est encadrée dans la politique macroéconomique comme l'interprétation de l'objet chômage est enchâssée dans le cadre plus général du paradigme de politique macroéconomique. Si cela ne saurait signifier qu'il suffise d'étudier la question du chômage par simple déduction de celle, plus générale, de la macroéconomie, nous croyons cependant que la première ne peut être étudiée de façon satisfaisante sans la mettre constamment en rapport avec la seconde. C'est pourquoi la conduite de notre recherche se fera à travers le plan d'analyse suivant. Pour une même période historique, nous devons nous attacher à étudier *ensemble*, mais *distinctement*, les niveaux macroéconomique et du chômage à travers trois dimensions inter-reliées : économique, politique et idéologique.

La première dimension est celle des problèmes économiques putativement objectifs auxquels les autorités politiques font face. Avec le luxe d'un recul du temps que n'ont pas les acteurs au moment où ils y sont confrontés, il s'agira pour nous d'étudier l'évolution des grandes

taux d'intérêt des banques centrales pour relancer l'activité économique et dégeler les marchés financiers était impossible puisque les taux étaient déjà pratiquement à zéro. C'est la perte de traction de la politique monétaire à cause du contexte de crise de confiance qui rendait si nécessaire l'intervention des pouvoirs publics pour relancer la consommation par le biais de la politique fiscale. Cette situation connue sous le nom de « trappe de liquidité » avait été expliquée par Keynes à propos de la crise des années 1930. Barry Eichengreen, Kevin H. O'Rourke, « A Tale of Two Depressions », *VOX*, 6 April 2009, www.voxeu.org. Paul Krugman, « Slumps and spontaneous remission (wonkish) », *The Conscience of a liberal* February 17, 2009, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2009/02/17/slumps-and-spontaneous-remission-wonkish/>.

⁵¹ S. F. Kalisky(ed.), *Canadian Economic Policy Since The War*, Canadian Trade Committee, 1966.

tendances de problèmes comme la croissance économique, le chômage, l'évolution des finances publiques ou l'inflation. La seconde dimension est celle de la politique qui renvoie au jeu des différents acteurs politiques et sociaux (partis, organisations patronales, syndicales, etc.) analysé à partir des politiques mises en œuvre, des intérêts, des stratégies, des discours, etc.

La dernière dimension est d'abord celle des catégories idéologiques (cognitives et normatives) par lesquelles les acteurs interprètent la réalité, dans lesquelles ils comprennent leurs intérêts et formulent leurs solutions aux problèmes qui s'imposent à eux. Ensuite, l'étude de cette dimension doit être élargie au-delà des seules formes idéologiques extérieures aux individus pour prendre en compte l'activité réflexive des acteurs et des institutions. Le processus d'élaboration de politique implique généralement des moments et des instances d'étude et de réflexion sur le problème en question. S'ils ne sont pas isolés des dynamiques de pouvoir et d'intérêts qui les ont mis en place, ces lieux peuvent contribuer de façon très importante à l'élaboration des politiques.

Ces trois dimensions évoluent constamment et de manière dynamique en réaction les unes aux autres. Les politiciens se font concurrence auprès du public notamment en proposant des solutions à des problèmes qui évoluent positivement ou négativement en fonction des interventions des autorités, confirmant ou infirmant les conceptions en place du fonctionnement de l'économie. C'est donc à travers le triangle de ces trois dimensions que nous sommes susceptible de voir se déployer des cas d'apprentissage social.

N'entendant pas réécrire l'histoire économique et politique du Canada, les reconstructions et l'analyse que nous ferons des deux premières dimensions sera essentiellement basée sur la littérature secondaire. C'est davantage à propos de la dimension idéologique que notre travail pourra apporter une contribution plus originale. Notre analyse se fera autour de trois types de matériel documentaire:

Des documents officiels comme des discours et autres énoncés de politiques gouvernementaux d'où l'on peut tirer diagnostics/pronostics officiels ainsi que la présentation des objectifs recherchés par les nouvelles politiques.

Des rapports de recherche produits par des instances plus ou moins *ad hoc* ou intégrées à l'appareil gouvernemental, généralement créées sur requêtes des autorités politiques désireuses d'être éclairées à propos de certaines problématiques de politiques publiques. Ce sont les rapports de groupes de travail, de commission d'enquête, ou d'unités de recherches internes à l'appareil gouvernemental. Généralement proches des préoccupations et de la perspective du gouvernement, on cherchera souvent à y dresser de larges panoramas de la situation, fournir une synthèse de l'état de la recherche scientifique et/ou des points de vue différents acteurs concernés.

Des documents (articles, ouvrages) issus du monde scientifique (économique) qui ont pu influencer plus ou moins directement les politiques publiques que ce soit par des études de l'effet des politiques gouvernementales ou des recherches plus théoriques sur les hypothèses plus fondamentales de l'économie.

Notre lecture de ce matériel visera à identifier les traces et la trajectoire de changements de paradigmes, de son état de potentiel théorique à celui de réalité traduite dans de nouveaux objectifs de politique, de nouveaux instruments et de nouveaux ajustements. Typiquement, une idée nouvelle ayant des conséquences sur les politiques gouvernementales sera susceptible de cheminer du champ scientifique vers le gouvernement, en passant par les instances de recherches gouvernementales pour ensuite être intégrée dans les politiques.

Pour ce faire, dans un premier temps, nous présenterons les paradigmes concurrents, notamment en cernant les thèses fondamentales et les points de ruptures qui les distinguent, les séparent et en font d'irrémediables opposants. De ces désaccords théoriques découlent des conséquences et des différences très concrètes sur ce qui *peut* ou *doit* constituer les objectifs d'une politique macroéconomique (et du chômage), de même que sur les moyens appropriés pour les atteindre. Nos paradigmes diffèrent notamment, parmi les éléments plus théoriques, sur la prédisposition de l'économie à l'équilibre naturel, la compréhension des causes des crises économiques, des effets des dépenses de l'État, les causes du chômage. Quant aux points de rupture plus pratiques, il y a désaccord sur l'arbitrage à effectuer entre croissance économique et lutte contre l'inflation comme objectif primordial de la politique, l'efficacité des politiques monétaires versus les politiques fiscales et donc sur l'opportunité d'user du

déficit comme instrument de politique, des effets des prestations de chômage, etc. Notons que l'intégration des idées propres à un paradigme ne vient pas en bloc et que des idées contradictoires peuvent coexister durant un certains temps.

Notre travail consistera à assoir la dimension idéologique sur les dimensions économique et politique, de manière à suivre la trajectoire de ces différentes idées de la « marge scientifique » jusqu'au cœur de la rationalité et de l'action gouvernementale. Que ce cheminement passe ou non par le biais des commissions et autres groupes de travail qui les auront apprivoisées avant que les autorités politiques jugent souhaitable et politiquement faisable d'en faire autant, notre tâche à nous sera de voir les *effets politiques* ainsi que les *effets sur les politiques*.

Dans la section suivant immédiatement celle-ci, tel que nous venons de l'annoncer, nous présenterons les paradigmes de politiques pertinents au cas de l'AC au Canada. Dans la première partie de notre développement, nous ferons le récit de l'émergence du régime canadien d'AC dans le contexte de la crise du paradigme de politique gladstonien et de son remplacement par le paradigme keynésien. La seconde partie sera consacrée à l'épuisement du paradigme keynésien qui débouchera sur la politique de déficit zéro du gouvernement Chrétien et la réforme en profondeur de l'AC.

2.4 Présentation des paradigmes de politique

Notre présentation des paradigmes de politiques sera assez simple, volontairement schématique et n'a aucune prétention à l'exhaustivité. Nous viserons moins à en faire des portraits d'ensemble qu'à présenter les dimensions sur lesquelles ces paradigmes sont significativement divergents, c'est-à-dire lorsque des explications différentes de la réalité économique engendrent des politiques différentes selon le triple critère objectifs, instruments et niveau d'ajustement. La conception des finances publiques et du chômage dans ces paradigmes recevront une attention particulière. Nous chercherons à expliciter les raisonnements économiques qui sous-tendent chacune des positions.

Nous ne présenterons que les paradigmes gladstonien et keynésien. Ce sont les transformations de politiques et non les paradigmes eux-mêmes qui constituent l'objet de notre recherche: le concept de paradigme nous sert à expliquer les premières. Nous n'avons donc pas d'intérêt ou de prétention à présenter ce que seraient les « véritables » idées dominantes d'une époque. La distance du temps et la quantité de littérature secondaire sur le sujet facilitent notre tâche pour présenter les deux premiers paradigmes pertinents à notre recherche. Inversement, ce que nous appelons le paradigme « monétariste/néolibéral » est encore très près de nous, sa complexité apparaît potentiellement plus grande et sa cohérence pas toujours évidente. La plupart des tentatives de résumer ce que serait le « néolibéralisme » nous ont généralement déçu parce que souvent abusivement simplificatrice, manichéenne et imbibée de l'opposition objectiviste/subjectiviste évoquée en ouverture. Tenter d'en dresser un portrait synthétique nous apparaît ainsi particulièrement hasardeux: au risque d'apporter une mauvaise réponse, nous préférons laisser ouverte la question. Ceci dit, les grands traits du paradigme de politique monétariste/néolibérale devraient apparaître par la négative dans le chapitre 4 où nous mettrons en lumière comment certaines thèses économiques en rupture avec les thèses fondamentales du keynésianisme trouveront prise dans la sphère politique et comment elles déboucheront sur de nouveaux objectifs et des transformations de politiques. Dans la distance accomplie avec les changements devrait alors apparaître quelque chose comme un paradigme au moins différent du keynésianisme.

2.5 Le paradigme de politique gladstonien

L'économiste et historien de la pensée économique Scott Gordon écrivait en 1966 : « Contrary to much popular belief, there did not exist in the nineteenth century a generally held doctrine that the state should not interfere in economic life, but there did develop a firm and uncompromising view of the fundamental principles of public finance.⁵² » Les États occidentaux n'avaient en effet jamais vraiment poursuivi une politique économique générale négative de type « laissez-faire ». La chose est d'autant plus vraie au Canada que la fin du XIX^{ième} siècle et le début du XX^{ième} ont été caractérisés par la « Politique nationale » protectionniste, expansionniste et interventionniste initiée sous MacDonald⁵³. En outre, si l'assistance aux chômeurs au Canada n'a pas l'histoire séculaire des « Poor laws » britanniques qui datent de l'ère élisabethaine, les autorités canadiennes n'ont pas attendu les années 1930 pour se soucier des sans-emplois et des indigents. On ne peut donc qualifier le paradigme de politique qui précéda le keynésianisme de « laissez-faire ».

Nous avons plutôt choisi de nommer *gladstonien* le premier paradigme de politique pertinent à notre problématique en référence à William Gladstone, Premier ministre britannique de la fin du XIX^{ième} siècle. Dans la littérature économique, le nom de ce dernier en est venu à être associé avec le double principe de la nécessité pour un gouvernement de maintenir les finances publiques équilibrés (ou en léger surplus de façon à rembourser l'endettement encouru en temps de guerre) et les dépenses faibles. Ce sont ceux-ci que Gordon évoquait dans la citation comme étant les principes fondamentaux des finances publiques. Ainsi, après la défense du pays contre ses ennemis, la principale responsabilité d'un gouvernement était de maintenir le trésor public en ordre, c'est-à-dire avec des taxes aussi faibles que possible n'ayant que pour seule fonction de payer les dépenses absolument nécessaires de l'État. Le paradigme de politique gladstonien ne se résume certainement pas à cette injonction aux finances équilibrées mais elle constitue néanmoins la norme qui en est au cœur, régissant l'ensemble de l'action des gouvernements et délimitant, en quelque sorte, le volume de ses possibilités. Tous les choix de politiques doivent alors être évalué au critère de leurs coûts, en

⁵² Scott Gordon, « A Twenty Year Perspective : Some Reflections on the Keynesian Révolution in Canada », in S. F. Kalisky (ed.), *ibid.*, p. 23-46.

⁵³ Donald Smiley, « Canada and the Quest for a National Policy », *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 8, No. 1, Mars 1975, p. 40-62.

comparaison les uns aux autres et dans l'horizon d'un budget équilibré. Son caractère normatif se vérifie dans la mesure où les acteurs occupant les positions d'autorité chercheront à s'y conformer, de même que les observateurs extérieurs ou les adversaires politiques évalueront et critiqueront les détenteurs du pouvoir selon leur capacité à se conformer à celle-ci.

Cette norme n'était pas appliquée aveuglément ou irrationnellement. Elle était ancrée dans une certaine compréhension de la réalité économique, des possibilités pour les gouvernements d'agir sur elle et à partir de laquelle les acteurs politiques pensent leurs actions, leurs intérêts, leurs stratégies. D'abord, maintenir le budget équilibré et les dépenses au strict minimum allait de pair car des dépenses publiques ne peuvent être financées que par des taxes ou de l'endettement. Or, les taxes imposent un fardeau sur l'investissement productif, tandis que l'endettement implique de payer tôt ou tard des frais d'intérêts qui devront un jour ou l'autre être payés par des taxes plus élevées.

Ensuite, et plus fondamentalement, c'est de la compréhension des effets de la politique fiscale sur l'économie dont il en va. L'argument est celui que les hauts fonctionnaires du Trésor britannique opposèrent à Keynes dans les années 1930 et qui est connu depuis sous l'appellation de « Treasury view »⁵⁴. Contre l'idée que le gouvernement pourrait utiliser sa politique fiscale pour stimuler l'économie (ou en mettant sur pied des projets de création d'emplois, comme Roosevelt le visait avec son New Deal), le Trésor britannique était d'avis que toute hausse des dépenses publiques ne pouvait avoir d'effet sur la demande ou l'emploi puisqu'elles entraîneraient nécessairement une diminution équivalente des dépenses et de l'investissement privé. Financés par de nouvelles taxes, présentes ou futures, prélevées sur les acteurs économiques privés qui auraient autrement dépensé ces argents – du moins le suppose-t-on⁵⁵, les dépenses publiques ne font que transférer des ressources des acteurs privés

⁵⁴ J. Bradford DeLong, *The Modern Revival of the 'Treasury View'*, 18 Janvier 2009, <http://delong.typepad.com/sdj/2009/01/j-bradford-delong-2009-the-modern-revival-of-the-treasury-view-january-18-2009-draft.html>. Roger Middleton, « The Treasury in the 1930s: Political and Administrative Constraints to Acceptance of the 'New' Economics », *Oxford Economic Papers*, New Series, Vol. 34, No. 1, Mars, 1982.

⁵⁵ Il s'agit d'une implication ou d'une hypothèse de ce qui est connu comme la « Loi des débouchés » de Jean-Baptiste Say – « toute offre crée sa propre demande » –, nous revenons sur celle-ci plus bas

vers le gouvernement, sans effet net sur le volume de l'activité économique. Si ce transfert se fait par un déficit et donc de l'endettement, il a pour effet de réduire le crédit disponible sur le marché des capitaux. L'offre de capital disponible étant limitée, plus l'État en use pour ses propres besoins, plus le financement disponible se fait rare, moins il en reste pour les acteurs privés et plus il est dispendieux puisque les taux d'intérêts augmenteront par effet de rareté accrue.

Il y a ensuite la question du climat d'affaire – « business confidence »⁵⁶. Il suppose que des finances gouvernementales déficitaires auraient pour effet de nourrir l'incertitude parmi les acteurs du marché. On suppose alors que les entrepreneurs, en voyant l'État s'endetter, anticiperont rationnellement que l'inflation ou des hausses d'impôts futurs viendront gruger leurs profits, diminuant ainsi leur incitations à investir. À cela peut éventuellement s'ajouter d'autres formes de désordre économique, notamment des problèmes de solvabilité du gouvernement, qui pourraient contribuer à retarder ou à abandonner certains projets d'investissements.

Une variante de cet argument a une résonance toute particulière au Canada. Il concerne la capacité des gouvernements et de ses industriels à obtenir du crédit sur les marchés financiers. Un gouvernement endetté dont les finances sont déficitaires est vu comme un mauvais gestionnaire auquel on ne prêtera qu'avec une prime de risque plus élevé. De la même façon, les projets d'investissements à l'intérieur du territoire d'un gouvernement pourront apparaître plus risqués et seront donc plus difficile à financer pour les entrepreneurs privés. Or, le Canada étant historiquement un importateur de capitaux étrangers dont il est

dans cette section ainsi que dans la présentation du paradigme keynésien : si un acteur détient de l'argent, il la dépensera car il serait irrationnel de ne pas le faire.

Dans un passage où cette implication est clairement liée à l'idée que l'offre crée sa demande, J. B. Say écrit : « Il est bon de remarquer qu'un produit terminé offre dès cet instant un débouché à d'autres produits pour tout le montant de sa valeur. En effet lorsque le dernier producteur a terminé un produit, son plus grand désir est de le vendre pour que la valeur de ce produit ne chôme pas entre ses mains. Mais il n'est pas moins empressé de se défaire de l'argent que lui procure sa vente pour que la valeur de l'argent ne chôme pas non plus. Or, on ne peut se défaire de son argent qu'en demandant à acheter un produit quelconque. On voit donc que le fait seul de la formation d'un produit ouvre dès l'instant même un débouché à d'autres produits. » Jean-Baptiste Say, *Traité d'économie politique, ou simple exposition de la manière dont se forment les richesses*, 1803, Edition: 4, publié par Dcterville, 1819, Livre 1, chapitre 15, paragraphe 8, p. 141-142.

⁵⁶ Roger Middleton, *loc. cit.*, p. 54.

dépendant, la cote de crédit des différents gouvernements à Wall Street y a une importance toute particulière.

Un gouvernement qui maintient ses finances en ordre – c'est-à-dire équilibrées et avec de faibles dépenses – fait donc ce qu'il peut faire de mieux pour la croissance économique. En cas de récession ou de ralentissement économique, cette prescription n'en est que plus impérative étant donné la très faible marge de manœuvre de l'État pour agir sur la croissance économique. Dans cette éventualité où l'État voit ses recettes chuter, un gouvernement « responsable » dans le paradigme gladstonien tentera normalement de couper ses dépenses et de hausser les taxes en vue de maintenir l'équilibre budgétaire. Qu'une telle politique ait des effets clairement déflationnistes (l'État accroît sa ponction fiscale tout en diminuant ses prestations), risquant vraisemblablement d'accroître le ralentissement économique, est quelque chose d'incompréhensible à l'époque. Il s'agit d'un cas de paradoxe des conséquences qui a vraisemblablement contribué à accroître la sévérité de la crise des années 1930.

Les premières problématisations du chômage se feront dans les termes de la morale et du classement des individus⁵⁷. L'indigence et le fait de ne pas avoir d'emploi sont jugés comme étant les preuves de l'oisiveté et de la faible morale des individus affectés. La théorie économique classique fournira cependant des explications plus sophistiquées qui persisteront comme principales matrices de compréhension du phénomène au moins jusqu'aux années 1930.

Dès le début du XX^{ème}, Malthus et Ricardo débattaient de la possibilité d'un phénomène de chômage généralisé. Pour le premier, il pouvait en effet y avoir une insuffisance de la demande de travail dans l'économie. Pour le second, la chose était impossible puisqu'un marché libre de toutes rigidités et de contraintes gravite normalement vers l'équilibre (le plein-emploi, pour utiliser un anachronisme). Le chômage n'est pas impossible pour lui mais un tel surplus de travail ne pouvait qu'être temporaire et dû à une discordance structurelle de

⁵⁷ Jérôme Gautié, « De l'invention du chômage à sa déconstruction », *Genèses* 46, mars 2002, p. 60-76. Robert Salais, Nicolas Baverez, Bénédicte Reynaud, *L'invention du chômage*, Paris, PUF, 1986.

l'offre et de la demande de travail (surplus d'un tel type de travail, insuffisance d'un autre type)⁵⁸.

Dans la même veine que Ricardo, la « loi des débouchés » de Jean-Baptiste Say (que l'on nommera aussi « Loi de Say ») fournira d'autres éléments fondamentaux pour aborder le phénomène du chômage. La « Loi » soutient que « c'est la production qui ouvre des débouchés aux produits », ou dans les mots de Keynes, « que l'offre crée sa propre demande »⁵⁹. Il ne pouvait donc pas y avoir une chose telle qu'une surproduction ou de chômage généralisé, puisque l'argent mis en circulation pour la production aboutira nécessairement en consommation et parce que les prix s'ajusteront nécessairement à un niveau où l'offre trouvera sa demande. J. S. Mill formulera ainsi l'argument : « Goods can only be lowered in price by competition, to the point which calls forth buyers sufficient to take them off and wages can only be lowered by competition until room is made to admit all the laborers to a share in the distribution of the wages-funds⁶⁰. » Arthur Cecil Pigou, ami de Keynes et auteur de *A Theory of Unemployment* (1933), étendra le raisonnement en faisant du chômage essentiellement un surplus d'offre de travail pour un prix donné. S'il y avait chômage, il était dû aux salaires trop élevés et aux rigidités – syndicats, salaire minimum, indemnités de chômage – qui perturbent l'ajustement « naturel » du prix du travail vers son prix d'équilibre⁶¹. Jacques Rueff mena le même argument à propos du chômage massif qui sévissait en Angleterre en désignant le régime britannique d'AC comme étant une « cause du chômage permanent » parce qu'il entravait l'ajustement naturel des prix du travail⁶².

Pour illustrer la prégnance de ces catégories d'appréhension de la réalité du chômage, il suffit de citer le travail d'un autre spécialiste du chômage que l'on ne peut soupçonner d'indifférence aux chômeurs. Jusqu'au début du XX^e siècle, s'agissant pratiquement d'un non-phénomène économique, le chômage n'était pas saisi par les autorités avec une

⁵⁸ Scott Gordon, *loc. cit.* Allin Cottrell, *Keynes, Ricardo, Malthus and Say's Law*, Paper prepared for the History of Economics Society meetings, Charleston, SC, June 1997. http://www.wfu.edu/~cottrell/says_law.pdf.

⁵⁹ Jean-Baptiste Say, *op. cit.*, p. 138. Gilles Dostaler, *Keynes et ses combats*, Albin Michel, 2005, p. 320-21.

⁶⁰ Cité dans Leslie Pal, *State, Class and Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 18.

⁶¹ Pal, *ibid.*

⁶² Jacques Rueff, « L'Assurance-chômage : cause du chômage permanent », *Revue d'Économie Politique*, Vol. 45, mars-avril 1931, p. 211-251. Campeau, *op. cit.*, p. 130.

perspective économique mais plutôt dans celle, morale et contraignante, des « Poor laws » et de la charité⁶³. Dans son livre *Unemployment, A Problem of Industry* (1909), William Beveridge, auteur du rapport qui présidera à la fondation du « Welfare State » britannique⁶⁴, apporta une contribution non-négligeable en faisant du chômage un « phénomène industriel, social, objectif » plutôt qu'une faiblesse individuelle. L'idée fondamentale et relativement inédite étant que le chômage était un problème inhérent au dynamisme de l'activité économique industrielle, aux cycles de production ou résultant d'un mauvais agencement temporaire de l'offre et de la demande de travail. D'où la conclusion politique – et *de* politique – que les sans-emplois ne devaient pas être tenus responsables de leur situation mais plutôt qu'ils devaient être assistés dans leur passage d'un secteur d'activité à un autre – d'où la nécessité d'un dispositif comme l'AC et de services de placement. Ainsi, même s'il en venait à une conclusion réformiste importante pour l'époque, il le fit à l'intérieur d'une compréhension largement tributaire de l'explication frictionnelle de Ricardo. Il serait donc erroné d'analyser l'AC comme étant un dispositif proprement keynésien. Il sera mis sur pied en Grande-Bretagne dès 1911 tandis qu'au Canada, comme nous le verrons, il sera pensé et élaboré bien avant que l'on observe un véritable changement de paradigme.

⁶³ D'où la prise en charge par les autorités locales : municipalités, paroisses, comté.

⁶⁴ Économiste réformiste et progressiste, spécialiste du chômage, il sera engagé dans la haute fonction publique britannique pour mettre sur pied le premier régime britannique d'AC en 1911. Son rapport *Social Insurance and Allied Services* paraîtra en 1942. Sur l'histoire et le rôle de Beveridge voir : Hugh Heclo, *op. cit.*

2.6 Le paradigme de politique keynésien : le keynésianisme et ses principales implications pour la gestion de l'économie

2.6.1 L'économie, l'investissement et l'épargne dans une perspective keynésienne

Un point de départ important pour la pensée keynésienne est le rejet de la « loi des débouchés » de Jean-Baptiste Say. De celle-ci découlait qu'une crise de surproduction généralisée était impossible puisque les producteurs devant payer leur moyens de production à des travailleurs et d'autres fournisseurs, l'argent dépensé pour l'offre allait donc circuler pour se retrouver dans les mains de gens qui auront les moyens d'acheter ces produits. Keynes objectera qu'il n'y a pas de connexion nécessaire entre la décision d'épargner maintenant et celle de dépenser plus tard : une série de faillites élimine carrément du capital tandis qu'une crise de confiance peut pousser les gens qui disposent de capital à le thésauriser plutôt qu'à le réinvestir dans les circuits productifs⁶⁵. Il rejettera donc également la conception classique du lien entre épargne et investissement qui voulait que la meilleure façon d'accroître l'investissement et l'activité économique en cas de ralentissement était d'abaisser les taux d'intérêts (ou le prix du capital) et d'en accroître l'offre en limitant la portion absorbée par la dette publique⁶⁶. L'investissement réagissant à tout un ensemble de facteurs, des taux d'intérêts faibles peuvent n'avoir aucun effet stimulant si une crise de confiance pousse les acteurs économiques à thésauriser au lieu d'investir (ou de dépenser)—c'est le phénomène de la trappe de liquidité (« liquidity trap »)⁶⁷. Dans ce cas, une offre accrue de capital peut n'avoir aucun effet, et l'économie peut rester en état de stagnation et en équilibre de sous-emploi de façon durable. La meilleure façon pour le gouvernement de

⁶⁵ Timothy Lewis, *op. cit.*, p. 30. Peter A. Hall, « Introduction », in Peter Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1989, p. 6.

⁶⁶ Hall, *ibid.*

⁶⁷ La trappe de liquidité est une situation où les taux d'intérêt sont déjà prêts de zéro (par suite de tentatives successives ratées de faire redémarrer l'investissement par une baisse des taux), mais où les détenteurs de capitaux se gardent d'investir parce qu'ils anticipent des retours d'investissements insuffisants en fonction des risques encourus. Par conséquent, puisque les acteurs privés ne consomment que très peu et n'investissent pas, toute tentative d'accroître l'offre de capital par le biais des outils monétaires se trouve sans effet.

Il s'agit de l'un des aspects importants par lequel Keynes contredit la loi de Say en vertu de laquelle une trappe de liquidité est impossible puisque que, comme nous avons vu plus haut, elle suppose que les individus vont toujours dépenser l'argent qu'ils ont en leur possession.

redémarrer la croissance économique est alors de briser ce cercle vicieux en agissant sur la demande agrégée⁶⁸.

En somme, contre l'idée qu'à long terme le marché laissé à lui-même serait porté naturellement à retrouver son point d'équilibre optimal, l'économie privée y est alors comprise comme étant fondamentalement instable et propice aux stagnations prolongées à des niveaux non-nécessaires de sous-emploi. Pour la conduite des affaires publiques, cette analyse a généré trois innovations importantes d'après Peter Hall: le gouvernement peut influencer la croissance économique et la création d'emploi par une stratégie basée sur la gestion de la demande agrégée; sans délaisser les outils monétaires, une emphase inédite est donnée à la politique fiscale; enfin, le rejet de la norme des budgets équilibrés en tout temps pour les gouvernements.

2.6.2 Les outils de la gestion contracyclique de la demande : mesures fiscales discrétionnaires, stabilisateurs automatiques et politique monétaire

Dans le domaine de la régulation politique de l'économie, le keynésianisme renvoie généralement à l'usage contracyclique des outils fiscaux et monétaires, en vue d'atténuer les cycles économiques, et de maintenir l'emploi à un niveau élevé⁶⁹. Les outils fiscaux sont les différentes variables du budget de l'État que sont les modes de prélèvement de revenu et de dépense du gouvernement. En cas de ralentissement économique, un gouvernement voudra typiquement soutenir la demande en injectant plus d'argent dans l'économie. Pour ce faire, il augmentera ses dépenses ou diminuera les impôts des particuliers et il financera ces mesures en bouclant un budget déficitaire.

Ce rejet de la norme du budget équilibrée pour les gouvernements est une innovation importante du keynésianisme : il fait du déficit budgétaire (mais aussi du surplus) non pas un simple indicateur de l'état des finances publiques mais un outil de politique en soi. Le raisonnement est alors que le déficit encouru dans une période de faible croissance

⁶⁸ La demande agrégée est composée de quatre segments : la consommation des ménages, l'investissement, les exportations et les dépenses des administrations publiques.

⁶⁹ Lewis, *op. cit.*, p. 32.

économique sera de toute façon compensé, dans les exercices budgétaires suivant, par la reprise économique qu'il aura engendrée. Inversement, lorsque le plus haut niveau d'emploi praticable semble atteint et que l'économie tourne à plein régime, le gouvernement voudra éviter une surchauffe économique où l'investissement serait davantage spéculatif que productif, mais surtout afin de contrôler l'inflation. La tactique sera alors d'augmenter les impôts ou de limiter ses dépenses pour que l'État prélève dans l'économie davantage d'argent qu'il n'y injecte, et donc de rembourser les dettes encourues dans les années déficitaires.

Il nous faut encore distinguer deux grandes dimensions de la gestion contracyclique de la demande par les instruments fiscaux, soit les *mesures discrétionnaires* et les *stabilisateurs automatiques*⁷⁰. Les premières correspondent aux variations dans les dépenses de programmes et dans les entrées de revenu provenant des taxes et impôts. Elles sont discrétionnaires dans la mesure où ce sont des choix politiques qu'énonce le ministre des Finances dans son budget annuel et qui reflètent les priorités du gouvernement. Elles sont choisies de façon à provoquer l'effet économique désiré mais aussi à maximiser le capital politique que le gouvernement pourra en tirer⁷¹. Comme cette technique vise à compenser les cycles économiques, elle doit anticiper et évaluer leur impact. Elle suppose donc tout un appareil complexe de prévision et d'évaluation économique (un corps d'experts-économistes, de mathématiciens, des modèles économétriques, des procédures de collecte et d'analyse de données, etc.) au sein du Ministère des finances.

Les *stabilisateurs automatiques* sont ces mécanismes qui produisent automatiquement des effets contracycliques en réaction à l'évolution des cycles économiques, normalement, sans intervention des politiciens. Le plus évident est probablement l'assurance-chômage⁷². Ainsi,

⁷⁰ *Ibid.*, p. 33.

⁷¹ Laborier et Papadopoulos ont souligné à juste titre: « policy-making should be regarded as a combination of reflective activities aiming at problem-solving with strategic behavior aiming at power maximization. » Laborier et Papadopoulos, « Understanding the relevance of ideas for governmentality: some conceptual and methodological reflections », Paper presented at the EPCR Joint sessions of Workshops, 13-18 avril, Uppsala, Sweden, Workshop « Working with ideology in a post-ideological age », 2004.

⁷² La structure progressive du système d'imposition était également vu comme étant un stabilisateur automatique.

en cas de ralentissement, le taux de chômage augmente, le nombre de réclamations augmente et les indemnités de chômage financées à même la cagnotte du régime se trouvent à soutenir la consommation. En situation de plein-emploi, la caisse du régime engrange davantage de revenu par les cotisations récoltées qu'elle n'en dispense en indemnités. Cette compréhension de l'assurance-chômage continuera à déterminer les objectifs du régime au moins jusqu'aux années 1970.

S'il est caractéristique du keynésianisme d'accorder une certaine primauté à la politique fiscale, la politique monétaire n'y est pas pour autant dépourvue d'importance. À la base, elle est généralement comprise comme devant également jouer un rôle d'atténuation des cycles économiques : taux d'intérêt élevés pour limiter l'expansion de la masse monétaire et donc de l'inflation en période de forte croissance économique; taux d'intérêt plus faibles pour favoriser l'accroissement de la masse monétaire dans le cadre d'une politique expansionniste. Elle peut aussi jouer un rôle d'appui ou d'accommodement de la politique fiscale – alors compris comme le principal levier. Par exemple, si un gouvernement mise sur une politique fiscale expansionniste pour soutenir la consommation et redémarrer la croissance, la politique monétaire consistera à abaisser les taux d'intérêt de la banque centrale pour contrebalancer la hausse des taux d'intérêt des banques privées qui pourrait résulter d'un accroissement des emprunts du gouvernement (qui aurait pour effet de raréfier l'offre de capital) en période de ralentissement⁷³.

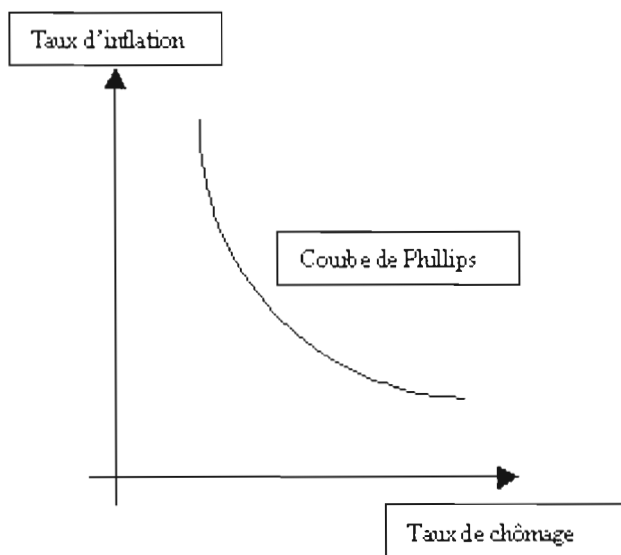
De façon générale, le keynésianisme accorde une priorité plus élevée au maintien d'un niveau élevé d'emploi qu'à la lutte contre l'inflation. « The normative basis for this preference, beyond the output lost due to unemployment, was the human and economic costs of Depression-era employments levels⁷⁴. » Cette préférence a tout de même ses limites : dans la *Théorie Générale...*, Keynes soulignait que toute stimulation de la demande supplémentaire

⁷³ Paul Krugman est plutôt d'avis que, pour Keynes, la politique monétaire devrait être la première méthode de stimulation économique et que la politique fiscale ne devrait être mobilisée que pour dépenser à la place des consommateurs en cas de trappe de liquidité. Lewis, *op. cit.* p. 33.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 34.

effectuée au delà de l'atteinte du plein-emploi aurait des effets inflationnistes plutôt que réels, et serait donc injustifiées⁷⁵.

Figure 2. Courbe de Phillips



Source : Internet.

Cette prédilection pour le problème de l'emploi relativement à l'inflation, et cet horizon du plein-emploi trouveront une expression conceptuelle plus précise en la courbe de Phillips (Voir Figure 2.). Celle-ci rendait compte du constat empirique de A. W. Phillips⁷⁶ à l'effet que les pays qui avaient des taux de chômage élevés avaient de faibles taux d'inflation, tandis les pays dont le taux de chômage était faible subissaient une inflation plus importante. Si cette relation inverse chômage-inflation n'était pas jusqu'alors postulée par la théorie économique keynésienne, elle s'insérait cependant remarquablement bien à l'intérieur du paradigme scientifique. Plus encore, cet arbitrage chômage-inflation, que l'on comprendra dès lors comme inhérent à la gestion de la demande, deviendra un facteur important de l'orientation et

⁷⁵ John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, St-Martin's Press, New York, 1957, p. 118-119 et 303-304.

⁷⁶ A. W. Phillips, « The relation between unemployment and the rate of change in money wage rates in the United Kingdom, 1951-1957 », *Economica*, vol 25, no 100, novembre 1958, p. 283-99.

de la légitimation de l'action du gouvernement sur l'économie. Ainsi, l'ambition keynésienne de soutenir la croissance de l'économie jusqu'à l'atteinte du plein-emploi se précisa pour devenir : *soutenir la croissance jusqu'au niveau où les coûts de l'inflation surpassent les bénéfices d'un abaissement supplémentaire du niveau de chômage*. Du coup, dans le paradigme keynésien, la structure générale des objectifs d'une politique macroéconomique impliquera constamment un choix ou un arbitrage entre la lutte contre le chômage et celle contre l'inflation.

Dans le paradigme de politique gladstonien, le chômage généralisé n'appartenait pas, initialement, aux champs des possibles. Les occurrences de chômage étaient possibles mais temporaires parce que dues à un mauvais agencement de l'offre et de la demande de travail. Comme un dommage collatéral de l'activité économique, le gouvernement ne pouvait donc rien contre ce chômage structurel/frictionnel, et il ne devait rien faire au risque de simplement aggraver la situation. Lorsque le phénomène se fera persistant et de plus en plus massif au début du XX^{ième} siècle, les partis s'affronteront sur la nécessité et la façon d'agir, mais ils débattront toujours du problème du chômage à l'intérieur des catégories du paradigme gladstonien, en proposant soit un programme négatif (éliminer les entraves à l'ajustement des prix du travail), soit un programme positif (favoriser la rencontre de l'offre et de la demande de travail avec des bureaux de placement). Il sera même possible de concevoir un régime d'AC, par sollicitude ou pour des motifs de sécurité publique, afin de soutenir les sans-emplois dans leur traversée du *no man's land* du chômage.

De la compréhension keynésienne de l'économie comme étant fondamentalement instable et propice aux stagnations en état de sous-emploi à cause d'une déficience de la demande agrégée découlait une compréhension du chômage fondamentalement différente : celui-ci apparaissait comme un mal social non-nécessaire et nuisible à l'économie. Le rejet de la loi de Say par Keynes fit de la demande agrégée la clé de la croissance économique sur laquelle on peut agir en période de ralentissement. L'État hérite alors de la responsabilité de stimuler la demande pour compenser les cycles économiques en soutenant la consommation des ménages et en élaborant divers programmes de dépenses publiques. Le champ de la politique

macroéconomique s'en trouve transformé : les politiques fiscales et monétaires prennent alors une toute autre fonction et la lutte contre le chômage apparaît au sein de la hiérarchie des objectifs les structurant, devenant, pour la première fois, un objectif autant économique que social. Un dispositif comme l'AC n'est plus seulement une mesure d'assistance amortissant le choc temporaire du chômage en attendant l'ajustement de l'offre et de la demande. Il devient un stabilisateur automatique agissant aux côtés des mesures discrétionnaires de la politique fiscale et de la politique monétaire. Part intégrale de la politique macroéconomique, son fonctionnement et ses effets contribuent à la gestion contracyclique de la consommation en soutenant le revenu des travailleurs qui perdent leur emploi en temps de récession.

En transformant la compréhension des rapports État/économie, le keynésianisme a permis du même coup de recoder la signification de tout un ensemble de politiques, de problèmes et des solutions potentielles à leur apporter. C'est de cette façon que plusieurs mesures de l'État-providence, qui lui ont souvent pré-existé, prendront une toute nouvelle ampleur sous sa gouverne.

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉMERGENCE DU PARADIGME KEYNÉSIE ET LA MISE EN PLACE DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE

CHAPITRE III

LE PARADIGME GLASTONIEN ET LA POSSIBILITÉ D'UN RÉGIME D'ASSURANCE-CHÔMAGE

Le chômage a longtemps été un problème sur lequel n'intervenaient que les autorités municipales et locales par le biais de « secours » (*dole*). Ces prestations financières étaient disponibles sous condition de ressources (*mean-test* en anglais), c'est-à-dire qu'elles étaient attribuées en fonction des besoins des réclamants, tel qu'évalués par les autorités. L'éligibilité requérant de faire la démonstration de ne pas avoir d'autres moyens de subsistance, elles étaient considérées comme humiliantes et stigmatisantes – conformément à l'héritage anglais des « Poor Laws »⁷⁷. L'industrialisation viendra cependant donner au phénomène une ampleur telle qu'elle rendra problématique l'interprétation du problème comme relevant de la responsabilité individuelle pour sa cause, et des autorités locales dans sa gestion.

Les conséquences du chômage commenceront à déborder sur la scène politique fédérale autour de la Première guerre mondiale. Les premières interventions du gouvernement fédéral sur le problème du chômage arriveront en 1918 dans la foulée de la démobilisation et d'un horizon économique menaçant⁷⁸. Il s'agira de programmes de financement (à coûts partagés) des systèmes de bureaux de placement gérés par les provinces, et de la coordination de leurs activités sur une base nationale par un nouveau Service fédéral de l'emploi, chargé de

⁷⁷ Les Poor laws sont une série de lois de contrôle et d'assistance aux pauvres et aux indigents en vigueur en Angleterre et au Royaume-Uni du XVI^{ème} au XIX^{ème} siècle. Ayant à certains moments autorisé le marquage au fer rouge des vagabonds ou leur asservissement durant deux ans, ces lois auront surtout pour effet de contraindre les paroisses à offrir des allocations financières aux indigents. Souvent, ces derniers étaient contraints de travailler dans des ateliers paroissiaux pour toucher les prestations. Voir notamment François Ewald, *Histoire de l'État-Providence : les origines de la solidarité*, Grasset & Fasquelle, 1996.

⁷⁸ Georges Campeau, *op. cit.* p. 69-85. Leslie Pal, *op. cit.*, p. 34.

collecter des données et de donner des conseils⁷⁹. Si la mesure peut apparaître modeste, elle n'en posait pas moins les bases essentielles de toutes les interventions futures. D'une part, elle reconnaissait au gouvernement fédéral une responsabilité face au problème du chômage. D'autre part, la mise sur pied d'un système d'assurance-chômage ne peut se faire sans avoir préalablement collecter des données sur l'emploi permettant de connaître et calculer les risques de chômage.

L'AC reviendra périodiquement dans les discussions politiques au cours des années qui suivront mais elle prendra une toute nouvelle importance avec la crise économique qui s'amorce en 1929⁸⁰. Les conservateurs de Richard. B. Bennett feront campagne en 1930 sur la question du chômage. Une fois élu, le nouveau Premier ministre conservateur affirmera vouloir instaurer un régime d'assurance-chômage « [at] the earliest possible moment⁸¹ », en soulignant la nécessité d'obtenir d'abord un accord avec les provinces et l'information nécessaire pour la mise sur pied d'un tel programme.

En attendant, pour faire face à un taux de chômage atteignant des sommets historiques, le gouvernement de Bennett, avait mis sur pied des programmes de travaux publics, puis, en 1932, un programme de cofinancement des allocations d'assistance et de secours aux chômeurs administrées par les municipalités et les autorités locales. Seulement, avec le chômage qui ne cessait de croître, les dépenses des programmes de secours – conçus à l'origine comme temporaires, mais renouvelés année après année – augmentaient, elles aussi, de façon soutenue. Une analyse de la dépression assez répandue à l'époque, y compris dans le cabinet ministériel, expliquait le chômage massif par l'existence d'un surplus de population en âge de travailler dans les villes par rapport aux espaces ruraux⁸². Conséquemment, des politiques comme les camps de travail, des programmes de re-colonisation pour chômeurs⁸³ et des services de placement pour emploi agricole seront mis sur pied en vue, non seulement

⁷⁹ Pal, *ibid.*

⁸⁰ Pal, *ibid.* Campeau, *op. cit.*

⁸¹ House of Commons debates, 29 avril 1931, p. 1095-104, cité in Robert B. Bryce, *Maturing in Hard Times. Canada's Department of Finance through the Great Depression*, Collection Administration Publique Canadienne, McGill-Queen's University Press, 1986, p. 262.

⁸² James Struthers, *No Fault of their Own : Unemployment and Canadian Welfare State 1914-1941*, U. of Toronto Press, 1983, p. 92.

⁸³ Des familles de chômeurs urbains se voyaient accorder du financement pour aller reprendre des fermes abandonnées. *Ibid.*, p. 69.

d'alléger les symptômes de la crise à court terme, mais également d'inverser les flux de migration et de ramener les chômeurs en campagne. Le cœur du problème restait cependant la question des allocations d'assistance distribuées par les autorités locales et dont les coûts croissants deviendront de véritables fardeaux économiques, mettant en péril les finances de certaines municipalités et provinces. Ces prestations ne visaient pas à régler le problème, mais plutôt à y apporter un soulagement temporaire. Elles n'avaient pas non plus de fonction économique. Elles visaient essentiellement le maintien de l'ordre et de la sécurité publique par l'atténuation des effets du chômage massif et des risques socio-politiques inhérents à une telle situation.

Les provinces étaient alors aux prises avec une situation économique et budgétaire extrêmement difficile et elles souhaitaient voir le Dominion assumer une plus grande part du financement de ces prestations de secours. Les quatre provinces de l'ouest flirtaient même avec le défaut de paiement et elles allaient avoir besoin tôt ou tard du support d'Ottawa pour faire face à leurs obligations⁸⁴. Or, le gouvernement fédéral était, lui aussi, aux prises avec la situation économique difficile et des finances déficitaires (voir chapitre IV). Conformément à la *doxa* économique de l'époque, le gouvernement Bennett cherchait à équilibrer ses budgets, d'un côté, en haussant taxes, impôts et tarifs douaniers, et, de l'autre, en limitant ses dépenses. Ce sens commun économique était renforcé par la dépendance structurelle du Canada à l'égard du capital étranger : l'équilibre budgétaire était nécessaire pour préserver la cote du crédit du Canada sur les marchés financiers de New York⁸⁵. Or, le cofinancement des allocations d'assistance-chômage représentait un fardeau considérable sur les finances publiques fédérales, représentant entre un quart et tout près de la moitié du déficit fédéral entre 1931-32 et 1934-35. Les allocations d'assistance-chômage étant distribuées sous condition de ressources par les provinces et les autorités locales, le gouvernement fédéral n'avait aucun contrôle sur l'évolution de leur coût. Ottawa soupçonnait constamment les paliers inférieurs de mauvaise gestion et de manque de rigueur dans l'attribution de ces argents.

⁸⁴ Le Manitoba, en 1932-33, et la Colombie-britannique, en 1933-34, éviteront de justesse le défaut de paiement à l'issue d'une crise où fut finalement obtenu un accord leur donnant accès à du financement fédéral. L'Alberta sera en défaut de paiement de 1936 à 1945 sous un gouvernement du Crédit social. Bryce, *op. cit.*, p. 176-178.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 105.

Aussi la situation budgétaire catastrophique des provinces n'apparaissait-elle pas comme la manifestation de la gravité de la crise économique rendant nécessaire un surcroît de soutien du Dominion, mais plutôt comme la preuve du laxisme de la gestion des provinces qui ne pouvait que faire persister la crise. Dans les mots de W. C. Clark, sous-ministre des finances de l'époque, les provinces devaient s'engager « [to put] their financial houses in order in the very near future⁸⁶ ». L'intérêt et la position du gouvernement canadien étaient donc en contradiction directe avec ceux des provinces : alors que celles-ci demandaient davantage d'aide, Ottawa souhaitait se désengager du financement des mesures de secours dont la croissance des coûts étaient hors de contrôle – et surtout, hors de *son* contrôle⁸⁷.

En 1933, Bennett avisa les Premiers ministres des provinces que le financement de son gouvernement serait à l'avenir conditionnel à la présentation de budgets équilibrés⁸⁸. Évidemment, le gouvernement de Bennett avait un intérêt propre à une telle intransigeance. Notons toutefois que cet intérêt était cadré par la norme au cœur du paradigme de politique gladstonien – celle du budget équilibré. Il pouvait justifier son attitude non pas par indifférence mais plutôt par une forme de « tough love », soit la volonté de régler le problème à la source. En outre, sa capacité à se conformer lui-même à la norme du budget équilibré était liée à la partie de ses recettes qui allait au financement des mesures de secours. Au final, ces tentatives de limiter l'engagement financier du Dominion face aux provinces, d'équilibrer son budget et celui des provinces se solderont par des échecs. Du reste, puisque une politique fiscale gladstonienne en période de récession est déflationniste, certains auteurs soutiendront que ce qui était alors perçu comme devant être la solution pour vaincre la morosité économique causera en fait sa prolongation⁸⁹.

Ces relations tendues et ces intérêts contradictoires ne faciliteront en rien les discussions en vue d'obtenir un accord sur la cession au Dominion des compétences exclusives en matière

⁸⁶ *Bennett Papers*, vol. 791, W. C. Clark to R. K. Finlayson, 7 janvier 1933; cité in Struthers, *op. cit.*, p. 90.

⁸⁷ Éventuellement, le gouvernement Bennett annonça aux provinces en 1934 qu'il remplacerait son programme finançant un tiers des dépenses de secours aux chômeurs par un financement versé par enveloppe fermée (un montant fixe) avec laquelle elles devraient composer. Bryce, *op. cit.*, p. 178.

⁸⁸ Un déficit de moins d'un million était aussi toléré. *Ibid.*, p. 176.

⁸⁹ David A. Wolfe, « The Rise and Demise of the Keynesian Era in Canada : Economic policy, 1930-1982 », p. 50, in Michael S. Cross et Gregory S. Kealy (ed.), *Modern Canada 1930-1980's : Readings in Canadian Social History Volume V*, McClelland and Stewart, 1984.

de chômage et d'assurance-sociale lors d'une conférence officielle Dominion-Provinces qui aura lieu en janvier 1933. Le raisonnement de Bennett consistait alors à prendre en charge la responsabilité d'une assurance-chômage et à abandonner aux provinces celles des mesures de secours pour les chômeurs. À la conférence, il rejeta du revers de la main la demande des provinces de voir son gouvernement assumer une plus grande part du financement des mesures de secours. En retour, non seulement formula-t-il sa demande de modification constitutionnelle, mais il alla jusqu'à leur demander de contribuer financièrement à un éventuel régime d'AC. Au Premier ministre Taschereau du Québec qui l'interrogea sur les coûts d'une telle entreprise, Bennett répondit qu'aucun projet n'avait été élaboré. Pour justifier sa demande, il invoqua de façon peu convaincante le respect des engagements contractés par le Canada dans le cadre du Traité de Versailles⁹⁰. Peu impressionnées, le Québec et l'Ontario refusèrent de souscrire à un amendement constitutionnel.

3.1 La rationalité d'une assurance-chômage dans le paradigme gladstonien

Le peu de préparation avec lequel Bennett s'est présenté à la conférence laisse ouverte la question de sa volonté réelle de parvenir à une entente⁹¹. À défaut de pouvoir jeter un œil dans l'âme du Premier ministre de l'époque, on sait que le gouvernement fédéral n'était objectivement pas encore mûr pour mettre en place un programme d'AC. Il n'y avait pas alors le moindre plan ou travail accompli en vue d'un tel programme, tandis que les données

⁹⁰ Ces éléments font dire à Struthers que Bennett ne recherchait pas tant une entente qu'un prétexte pour pouvoir se délester de sa promesse à l'égard de l'AC. Struthers, *op. cit.*, p. 91.

Le pouvoir de conclure des traités internationaux étant la compétence exclusive du gouvernement fédéral, l'argument avance que les clauses sociales du Traité de Versailles, ratifiée en 1919 par le Canada à titre de Dominion de l'Empire britannique, confèrent au parlement fédéral la compétence nécessaire. L'argument, plutôt tiré par les cheveux, ne semble jamais avoir été reconnu par les tribunaux et les procureurs du gouvernement fédéral renoncèrent même à l'invoquer devant la Cour suprême lorsque les lois du New Deal y seront soumis par Mackenzie King (voir section suivante). Campeau, *op. cit.*, p. 75, 84 et 100.

⁹¹ Pour Struthers, Bennett ne désirait rien de moins qu'un veto des provinces à cette conférence de façon à pouvoir se débarrasser de son engagement sans avoir à en payer le prix politique. Struthers, *op. cit.*, p. 91.

nécessaires n'étaient pas encore disponibles en quantité suffisante⁹². Un memorandum rédigé à l'intention du Premier ministre en préparation de la conférence par le greffier du Conseil privé, R. K. Finlayson, démontre enfin que la conviction du bien-fondé d'un régime d'AC n'était pas encore acquise à l'époque.

Pal rapporte à propos de ce memorandum:

Finlayson doubted the usefulness of any UI [Unemployment Insurance] scheme to combat economic depression, noting that the degree of alleviation would depend upon how much of the work force "on a actuarial basis" would be covered and the extent of UI reserves. Finlayson seemed worried about program costs arguing that the "problem is of such magnitude and fraught with such dangers to a country whose continued credit abroad is the life blood of its economic well being" that it must be thoroughly studied by a commission of experts. Not surprisingly, he urged minimal state funding and responsibility for UI, claiming that prevailing expert opinion suggested "that any scheme adopted in Canada should aim to limit the state's financial responsibility to the task of administration, labour and industry sharing the responsibility for premium payments." Nonetheless, joint or divided jurisdiction had to be avoided in favor of Dominion responsibility for the administration of the program and employment offices, if the plan were to "function on a sound actuarial basis" and be kept "free from exploitation".⁹³

Que l'on s'interroge sur l'utilité d'un outil comme l'AC pour combattre la dépression témoigne du fait que « combattre la dépression » et intervenir sur le problème du chômage sont devenus de *véritables*⁹⁴ objectifs de politiques pour le gouvernement fédéral. Ce dernier avait jusqu'alors décliné toute responsabilité permanente sur la question. L'imposition progressive de ces objectifs au sein de la structure des objectifs de politiques s'est faite notamment en réaction à la traduction politique et sociale de la crise économique qu'ont été la nouvelle concurrence dans l'arène politique du Co-operative Commonwealth Federation (CCF), la popularité croissante des mouvements communistes et l'agitation sociale au sens

⁹² *Ibid.*, p. 87-88.

⁹³ Pal, *op. cit.*, p. 103. Les citations de Pal sont tirées de : Public Archives of Canada, *Bennett Papers*, MG 26 k, memorandum from R. K. Finlayson to Bennett, n.d. p. 504027-40.

⁹⁴ Nous écrivons « véritables » par opposition à ce que l'on pourrait qualifier d'argument de « l'hypocrisie gouvernementale », soit l'idée que les dirigeants politiques n'intégreraient certaines problématiques dans leurs discours que pour se donner une image de sollicitude et ainsi plus facilement ne rien faire.

large⁹⁵. Arrivés à certaine proportion, ces phénomènes sont devenus de sérieux problèmes, voire des menaces que les dirigeants politiques ne pouvaient plus ignorer⁹⁶. Si la « lutte des classes » a agi comme un stimulus exigeant réaction, la forme de la réponse n'était cependant pas donnée d'avance. Une grande part des éléments qui détermineront cette forme – le choix et le niveau d'ajustement de l'instrument de politique – s'expliquent par le processus d'apprentissage social qui y mènera, ainsi qu'au paradigme de politique gladstonien dans lequel le problème du chômage se posera. C'est parce que ce problème introduira un nouvel élément au sein de la structure des objectifs de politiques sans toutefois la transformer fondamentalement que la réponse sera celle d'un régime obligatoire d'assurance-chômage opérant selon de stricts principes actuariels.

3.2 Excursus : L'Assurance comme technologie du risque

Le concept d'assurance et celui des principes actuariels appellent ici quelques précisions avant d'aller plus loin. L'assurance est une technologie de gestion du risque, issue de la combinaison d'un ensemble de techniques, de tactiques et d'opération qui permet de calculer l'incalculable et la contingence pour s'en protéger plus efficacement⁹⁷. Le développement de l'actuariat, des statistiques et du calcul de probabilité ont permis de mesurer la régularité à laquelle se produisait un accident donné dans une population (au sens statistique du terme) et de le transformer, par les lois de la probabilité, en risque objectif et calculable pour des périodes futures. « L'accident qui semble individuellement à la fois aléatoire et évitable avec un peu de prudence apparaît dans le cadre d'une population comme calculable et prévisible⁹⁸. » Par la suite, sur la base de ces calculs, il s'agit de regrouper des individus membres de la population pour les rendre collectivement solidaires face au risque : «

⁹⁵ Campeau, *op. cit.* Pal, *op. cit.* Yves Vaillancourt, *L'évolution des politiques sociales au Québec : 1940-1960*, Presses de l'Université de Montréal, 1988. Sur la grande marche de Vancouver voir Struthers, *op. cit.* 133.

⁹⁶ Bennett justifiera sa proposition d'AC dans ces termes : « *Great Britain has avoided revolutions when other countries have had to face practically civil war, because Great Britain is so far ahead of other countries in socialist legislation.* » *Bennett papers*, vol. 812, Bennett to Sir Thomas White, 30 août 1934, cité dans Struthers, p. 120.

⁹⁷ François Ewald, *op. cit.*

⁹⁸ *Ibid.*, p.138.

l'assurance [...] fait que la perte n'est pas sentie parce qu'elle est partagée. L'assurance est le mécanisme à l'aide duquel s'opère ce partage. Elle modifie l'incidence de la perte qui de l'individu passe à la communauté.⁹⁹ » Plus concrètement, le risque global peut être divisé, et rapporté à un dédommagement forfaitaire que la mutualité s'engage à offrir à ceux des ses membres – dont on *connaît* à l'avance le nombre approximatif mais pas l'identité – pour qui le risque se sera réalisé. Dans sa forme la plus simple, la contribution exigée pour appartenir à l'association de protection devra être fonction, en premier lieu, du risque pondéré – c'est-à-dire à la proportion individualisée du risque agrégé du groupe¹⁰⁰ – et en second lieu, de la valeur assurée.

Pour être viable, l'opération dans son ensemble exige de maintenir équilibrés les termes de l'équation existant entre les cotisations alimentant le fonds de l'assurance et les indemnités versées aux assurés qui ont vu le risque se réaliser. Lorsque l'on parle de respect des principes actuariels ou de saines fondations actuarielles, on réfère donc à la nécessité de préserver cet équilibre, à l'intérieur d'un cycle défini, entre cotisations et réclamations¹⁰¹. Le maintien de l'équation actuarielle suppose donc que ne seront couverts que les individus dont le risque est connu, que le montant « x » des cotisations sera établi de manière à couvrir le nombre « y » de réclamations établi au montant « z ».

Résumée dans sa forme la plus simple, l'équation actuarielle peut être exprimée ainsi : $i * x = y * z$. Où :

⁹⁹ A. Chauffon. *Les assurances, leur passé, leur présent, leur avenir*, 1884, cité dans Ewald, *ibid.*, p. 141.

¹⁰⁰ On voit cependant toutes les possibilités de sophistication et de complexification. Dès lors que l'on peut diviser la population en sous-catégories qui révèlent des risques propres et différents, il est assez naturel de répartir les cotisations au fonds non plus seulement par tête, mais par *type de tête* selon le risque qui leur est attaché.

¹⁰¹ Une compagnie d'assurance privée cherchera évidemment non seulement à l'équilibrer mais aussi à se dégager une marge de profit. Inversement, pour une assurance sociale, un gouvernement pourra vouloir financer le régime et ainsi en accroître la couverture ou en réduire les cotisations à des niveaux qui, du point de vue strictement actuariel de l'équilibre du régime, ne seraient pas possibles. La contribution gouvernementale pourra servir à augmenter la générosité des indemnités ou d'en étendre l'éligibilité à des individus dont le facteur de risque est plus important. Les paramètres de l'instrument étant nombreux, on peut l'ajuster de multiples façons afin de produire les effets désirés, que ce soit la répartition de la richesse et donc de la vulnérabilité au risque, ou encore, de façon à inciter les individus à se protéger eux-mêmes en amont contre ledit risque.

i = Nombre d'individus membre de la population couverte.

y = Risque, c.-à-d. le nombre d'accidents prévus, sur une période donnée, pour la population « i ».

x = Montant des cotisations.

z = Montant des indemnités

Appliquer la technologie assurantielle à la question du chômage suppose : a pooling of risks but also the existence of some insurable interest, something to lose.[...] this means that only those with a real attachment to the labour force should be covered and that benefits should be determined by actuarial balance, not the social need of recipients¹⁰².

Lorsque Finlayson, dans la citation donnée plus haut, craint qu'une AC ne puisse être d'un grand secours pour alléger les maux de la crise économique, c'est à ces limites inhérentes à la technologie assurantielle qu'il fait référence. Toutefois, à ces limites correspond le grand avantage du potentiel d'autofinancement d'un dispositif comme l'AC – un avantage qui n'était pas pour laisser indifférent dans le contexte économique de l'époque.

3.3 La rationalité d'une assurance-chômage dans le paradigme gladstonien (Suite)

Les difficultés budgétaires des provinces et la perte de contrôle des gouvernements sur le coût des mesures de secours aux chômeurs ont été décrites plus haut et le seront encore davantage plus bas. L'état des finances publiques dans un contexte de morosité économique constituait ainsi l'incontournable horizon dans lequel se posait le problème et toute idée est donc d'abord évaluée à partir de son coût. Lorsque Finlayson évoquait le péril qu'un

¹⁰² Pal, *op. cit.*, p. 115.

programme d'AC pouvait faire courir à l'économie du pays en abîmant sa capacité à obtenir du crédit sur les marchés étrangers (« the life blood »!), il avait manifestement à l'esprit le cas du régime britannique d'AC. Par suite de son exposition aux pressions politiques, celui-ci avait constamment été élargi sans égard à la solvabilité de son fonds et s'était finalement transformé en hémorragie financière au moins comparable à celles des allocations canadiennes de secours aux chômeurs¹⁰³.

L'exemple britannique servira cependant moins à disqualifier l'idée d'AC qu'à mettre en lumière les erreurs à ne pas répéter. Pour qu'un tel régime soit une solution effective à long terme permettant à Ottawa de s'extraire du bourbier qu'était devenu le financement des mesures de secours, il fallait expressément limiter l'engagement financier de l'État, en protégeant le programme de toute exploitation politique afin qu'il n'opère que sur la base de « saines fondations actuarielles ». À l'été 1933, six mois après l'échec de la conférence de janvier et le mémorandum de Finlayson, ce dernier et Bennett profitèrent d'un passage à Londres pour consulter les responsables du Department of Labour britannique à propos de l'AC¹⁰⁴. Ils en revinrent beaucoup plus convaincu de la faisabilité d'un tel plan au Canada. Ce n'est qu'à la suite de ce voyage que Bennett créera un comité dirigé par Finlayson chargé d'entreprendre des travaux pour rédiger un projet de loi. Reflétant la préoccupation centrale de maintenir les coûts du régime à un minimum et donc de s'assurer qu'il opère en fonction des principes actuariels/assurantiels, les principaux architectes et le cœur du comité seront A. D. Watson, actuaire en chef du Ministère des Assurances, et Hugh Wolfenden, un actuaire conseiller en assurance indépendant¹⁰⁵.

¹⁰³ Placé sous la responsabilité directe du Ministry of Labour, l'AC britannique a été constamment modifiée au fil des années 1920 au point de ne devenir qu'un programme d'allocations d'assistance-chômage déguisé en assurance, au mépris des principes qui avaient présidé à son introduction. Autant, à certains moments, on a accru sa générosité sans égard à la solvabilité du fonds sous la pression politique et face aux craintes de révoltes des chômeurs, autant, par la suite, au paroxysme de la crise de 1930 quand la dette du fonds a plus que triplé en deux ans, on a coupé dans les prestations et réintroduit, pour certains types de prestations, le critère de condition de ressources, pourtant si honni en Angleterre parce qu'il rappelait les « Poor laws ». Hugh Heclo, *op. cit.*, p. 105-125.

¹⁰⁴ Struthers, *op. cit.*, p. 121

¹⁰⁵ Outre Finlayson qui assurait une supervision politique, les deux autres membres du comité auront des fonctions bien précises. Le premier sera F. G. Price, un officiel britannique ayant travaillé sur la réforme du régime britannique invité au Canada expressément pour faire profiter le comité de son expérience. Le second sera nul autre que Leonard Marsh, alors à la tête de la School of Social

Quelques temps plus tard, circulait à Ottawa une version non-définitive de la nouvelle législation britannique qui modifiait le régime suite à sa faillite virtuelle. Pour corriger ce qui avait conduit à la banqueroute, la nouvelle loi scindait la gestion de l'assurance-chômage des allocations d'assistance-chômage, d'une part, et du contrôle politique, d'autre part, en créant une commission de l'AC relativement autonome et responsable d'établir le montant des contributions et des cotisations en fonction d'un objectif bien clair : « to balance fund income and outgo over a given average of years »¹⁰⁶.

La première proposition de législation établissant un régime d'assurance-chômage canadien, qui sera prête dès avril 1934, intégrera donc les leçons de l'expérience britannique. Ce n'est que légèrement modifiée qu'elle sera adoptée en mars 1935 sous le titre de *Loi sur le Placement et les assurances sociales*¹⁰⁷. À l'instar de son modèle britannique réformé, le régime canadien d'AC devait être placé sous la responsabilité d'une commission relativement autonome et tripartite, elle-même supervisée par un comité conseil agissant à titre de « financial watchdog ». Le montant des prestations d'indemnité y auraient été à taux uniforme (non reliés aux salaires et aux contributions), mais modulé selon l'âge et le sexe (en faveur des hommes et des travailleurs plus âgés), et bonifié pour les assurés avec personnes à charge. La couverture du programme excluait les travailleurs saisonniers non-qualifiés, les professionnels (employés de l'État, enseignants, infirmières) et tout travailleur gagnant plus de 2000\$ par année. On exigeait un minimum de 40 semaines de contribution (et donc de travail dans un emploi assuré) au cours des deux dernières années, tandis que la période de prestation maximale était de 78 jours¹⁰⁸. Enfin, le gouvernement devait finalement assumer le cinquième des coûts du régime – contre un tiers en Grande-Bretagne¹⁰⁹.

Il s'agissait d'une proposition *prudente*, c'est-à-dire d'abord soucieux de rester « fiscalement responsable » et qui, par conséquent, s'efforçait de rester le plus près possible des principes assurantiels. Confier la gestion du régime à une commission autonome s'inscrivait

Research de l'Université McGill, qui, en tant qu'autorité en matière de statistiques d'emploi et de chômage, aura pour tâche principale de fournir les données. *Ibid.* Pal., *op. cit.*

¹⁰⁶ Heclo, *op. cit.*, p. 123.

¹⁰⁷ Canada, *Loi sur le placement et les assurances sociales*, S. C. 1935, c. 38.

¹⁰⁸ La période de prestation pouvait être un peu plus longue pour les assurés ayant cotisé durant plus de deux ans au régime. Campeau, *op. cit.*, p. 98.

¹⁰⁹ Struthers, *op. cit.*, p. 124.

entièrement dans cette voie, tout comme l'étendue limitée de la couverture. Cette prudence était fonction du paradigme de politique à l'intérieur duquel ce programme était pensé – et qui faisait de l'AC un programme forcément coûteux mais accepté comme moindre mal¹¹⁰. Elle était cependant rendue encore plus nécessaire par la nature fragmentaire et imparfaite des données à partir desquelles on avait conçu le régime et qui donnaient un caractère de gageure à l'aventure: seuls deux recensements offraient des données perçues comme fiables tandis que le caractère inédit de la crise économique rendait futile toute prédiction fondée sur le passé¹¹¹. Compte tenu qu'un dispositif d'assurance reposait sur l'estimation et la prévision des risques pour une population, cette situation avait rendu le problème de sa conception « extrêmement déroutant et [...] presque entièrement imprévisible ¹¹² » pour les deux actuaires membres – et principaux architectes – du comité chargé de rédiger le projet de loi.

Une autre question préoccupait ces derniers relativement au respect des principes actuariels : celle du risque moral (« moral hazard »). Ce concept désigne l'observation selon laquelle l'incidence d'un risque est plus grande dans une population où les individus sont protégés contre les conséquences associées à l'occurrence dudit risque¹¹³. Corollairement, on en déduit qu'un sujet protégé d'un risque aura tendance à se comporter de façon différente à l'égard de ce risque que s'il y était totalement exposé. Le concept ne vise pas seulement la fraude de celui qui provoquerait lui-même le dommage contre lequel il est assuré afin d'en réclamer l'indemnisation mais également l'individu qui, n'ayant pas à supporter toutes les conséquences de ses actions, aura moins d'incitation à agir de façon vigilante pour se protéger dudit risque¹¹⁴. Le concept et le phénomène qu'il décrit sont connus depuis fort

¹¹⁰ Finlayson écrira en 1934 : « If we take it that such measures are inevitable from a political point of view, the important problem for this country is to enact a scheme which will be deprived as far as possible of the socialistic elements that are taking command of public thinking in the matter and enact legislation with due regard for industry and the necessity of not too severely inflicting it with burdens of this nature. » *Ibid.*, p. 120.

¹¹¹ Struthers rapporte que la proposition d'avril 1934 avait été établie sur la base du taux de chômage moyen de 12% de la période 1921-1931. Or, durant les quatre mois où le comité travaillait à cette proposition, le taux de chômage ne serait jamais descendu sous la barre des 23%. *Ibid.*, p. 123.

¹¹² Notre traduction. Wolfenden, cité in Struthers, *ibid.*, p. 124.

¹¹³ GRUBEL, Herbert G. and Michael A. Walker. « Moral Hazard, Unemployment Insurance and the Rate of Unemployment », in Grubel et Walker (ed.), *Unemployment Insurance: Global Evidence of its Effects on Unemployment*. Fraser Institute, Vancouver, 1978, p. 3-6.

¹¹⁴ On illustre souvent la chose ainsi : un restaurateur assuré contre les incendies aura moins d'incitatif à favoriser la vigilance et à mettre en place des mesures de prévention – qui auront un coût – contre les

longtemps : l'usage de l'expression était déjà répandu chez les compagnies d'assurance anglaises dès la fin du XVIII^{ème} siècle¹¹⁵.

Le risque moral faisant partie du mode de problématisation propre à la perspective assurantielle, on peut comprendre que ses implications sont apparues avec d'autant plus d'acuité dans le cas d'une question aussi sensible que l'assurance-chômage. Les deux actuaires du comité, Watson et Wolfenden, insisteront conséquemment sur la nécessité de mettre en place des mesures de protection contre l'érosion du régime. On s'inquiétait particulièrement des réclamations illégitimes mais aussi de voir diminuer la volonté de certains chômeurs à se trouver un emploi. En avril 1934, Watson réitérera ainsi à Rod K. Finlayson :

the importance from the point of view of the actuarial report of including in the scheme appropriate safeguards against improper claims, and of provisions intended to facilitate and induce the return of men to work, and of maintaining benefits on a low scale, to keep down unwarranted claims.¹¹⁶

La nécessité de contrôler la validité des demandes d'indemnisation entrainera deux conséquences, la première sur le design du dispositif administratif et l'autre sur les limites du régime. D'abord, on octroiera à la nouvelle commission de l'AC la responsabilité de contrôler la légitimité des réclamations, via les bureaux de placement, en s'assurant de la volonté des chômeurs à se trouver du travail. Ensuite, la question du risque moral contribuait à rendre plus difficilement assurables les activités saisonnières qui avaient été exclues du régime. Le Ministère des assurances et le comité de travail sur l'AC, constatant que l'incidence du chômage était la plus forte chez les travailleurs manuels et non-qualifiés, recommandaient déjà d'exclure les travailleurs saisonniers à cause de leur risque trop élevé¹¹⁷. À cela venait donc s'ajouter le fait que, dans ces domaines d'activités, les périodes d'emploi et de chômage y étaient normales et prévisibles alors que l'AC, « as a strict

incendies s'il n'a pas à supporter la totalité des coûts reliés à un éventuel incendie. C'est ce que vise à prévenir la « coassurance » en rapportant sur l'individu une partie des coûts liés à l'éventuel occurrence du risque. Il s'agira par exemple de rendre les coûts de la vigilance (formation des employés, détecteurs de fumée, etc.) inférieur à la coassurance.

¹¹⁵ Le terme remonterait à aussi loin que le XVII^{ème} siècle. Allard E. Dembe et Leslie I. Boden, « Moral Hazard: A Question of Morality? », *New Solutions*, 2000, vol 10, no 3, 257-279.

¹¹⁶ Pal, *op. cit.*, 106.

¹¹⁷ Et qui dit risque élevé dit coût élevé de la protection. Struthers, *op. cit.*, p. 122.

insurance plan, was to cover only unanticipated and unwanted wage loss¹¹⁸». En outre, avec la nature fragmentaire des données disponibles, le calcul du risque « réel » dans ces domaines devenait particulièrement hasardeux et les modalités du contrôle du bien-fondé des réclamations auraient complexifié encore davantage les choses. En somme, l'exclusion des activités saisonnières ne tenait pas à une quelconque volonté politique de fragmentation de la classe ouvrière¹¹⁹ ou à une forme de pingrerie institutionnelle, mais bien aux difficultés propres d'y appliquer la technologie assurantielle.

Avant de passer au sort qui sera réservé à ce projet de loi, nous allons revenir un peu sur le type de changement qu'il faut voir dans ce choix de l'AC comme instrument de politique pour faire face au problème du chômage. À la suite de Nicos Poulantzas, une perspective répandue a longtemps interprété l'État-providence en termes « d'autonomie relative de l'État » permettant aux dirigeants politiques de mettre en place des politiques allant à l'encontre de la volonté et des intérêts à court terme des classes capitalistes pour mieux protéger leurs intérêts à long terme. Au Canada, Carl J. Cuneo s'est fait l'avocat d'une telle position à propos de l'AC qu'il interprétait comme un compromis atténuant la rigueur de l'exploitation capitaliste pour mieux la préserver. Le « principe contributoire », par lequel tant les travailleurs que les employeurs contribuaient au financement du régime, était pour lui un « compromis de classe et une médiation objective » servant à diviser le mouvement ouvrier entre son « aile conservatrice » et son aile « radicale » qui revendiquait un régime non-contributoire¹²⁰. Quant au risque moral, à la vérification par la commission de la volonté de prestataires à travailler, et au souci de maintenir les prestations à des niveaux assez bas pour ne pas désinciter les travailleurs à retourner le plus rapidement possible au travail, ils avaient, selon Cuneo, pour fonction de maintenir « a cheap reserve army of labour within the

¹¹⁸ Pal, *op. cit.*, p. 107. Cela tient à la nature propre du dispositif : ce contre quoi protège une assurance, ce n'est pas la privation d'un bien défini mais plutôt sa perte *accidentelle*. Autrement, l'événement ne pourrait être saisi par la technique assurantielle : « L'assureur fonde ses calculs sur la probabilité objective d'un accident indépendamment de toute volonté. » Cette probabilité n'est calculable que si elle est inférée statistiquement à partir du constat d'un nombre « X » d'accidents pour la population concernée.

¹¹⁹ Struthers, *op. cit.*, p. 122. Pal répond à Struthers à ce sujet : *op. cit.* p.195, n. 42.

¹²⁰ Carl Cuneo, « Restoring Class to State Unemployment Insurance », *Canadian Journal of Political Science*, vol XIX, no 1, Mars 1986, p. 93 -98.

working class available and forced to work at wages determined ultimately by the capitalist class¹²¹. »

Contre une perspective aussi réductrice, Leslie Pal a voulu prendre au sérieux les idées dans l'évolution de l'AC. Pour lui, les grandes dimensions du régime étaient en fait les corollaires d'une perspective fondée sur les principes assurantiels – qu'il saisit comme « idéologie actuarielle ». Que les indemnités versées aux chômeurs dussent l'être dans le cadre d'un programme d'assurance découlait « naturellement » que les assurés devaient cotiser pour acquérir leur éligibilité à la protection : « The contributory principle was a corollary of a programme conceived as insurance and did not have its roots in a conscious desire to oppress the working classes¹²². » Aussi, ajoute-t-il, une perspective davantage sociologique, « if not a socialist one », aurait pu ne pas se soucier du risque moral parce qu'elle aurait supposé que les individus travaillent pour une variété de raisons qui ne se résument pas à l'argent. De même, un plan financé à même les recettes générales de l'État n'aurait pas été si pointilleux sur les diverses dimensions actuarielles : la détermination des catégories de risques, les cotisations, les indemnités, etc. « But given the notion of insurance, the other concepts came easily¹²³. »

Pal ne mobilise donc pas l'idéologie dans le sens d'un voile dissimulant la vérité ou d'un principe de légitimation. Son concept reflète plutôt « the importance of actuarial considerations in designing and evaluating UI though the ideology also incorporates administrative and political aspects. It became the dominant way of understanding UI, at least for the commission¹²⁴. » L'idéologie y est donc comme un pattern de solution aux problèmes cognitif, normatif et d'orientation de l'action collective institutionnelle.

Pal réintègre son concept d'idéologie actuarielle dans une analyse institutionnaliste des politiques publiques qui désagrège le concept d'État en prenant en compte sa structure institutionnelle, la forme du régime politique, la répartition interne du pouvoir, les dynamiques conflictuelles et la logique d'action propre aux acteurs qui l'animent – la

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Pal, *op. cit.*, p. 104.

¹²³ *Ibid.*, p. 105.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 104.

« bureaucratic politic ». Elle lui permet d'aborder les acteurs non seulement à partir de leurs intérêts, mais aussi du cadre et des catégories dans lesquels ils interprètent ceux-ci – et le régime : « Whereas employee groups tended to view UI in terms of rights, and employers in terms of costs and economic effects, officials were preoccupied with administrative feasibility, actuarial soundness, and strict insurance principles. » En somme, Pal tire les conséquences du choix de ce qu'il appelle l'idéologie actuarielle comme matrice de solution au problème du chômage et comme source des grandes dimensions du design du régime.

On rencontre cependant les limites de son approche lorsque vient le temps d'expliquer ce choix de l'idéologie actuarielle : pourquoi le modèle de l'assurance a-t-il primé sur les autres formes de réponses possibles ? S'il mentionne que les organisations syndicales, d'employeurs et d'autres experts ont proposé des visions différentes « perhaps equally valid, but to little avail », Leslie Pal n'offre que peu d'éléments pour comprendre l'exclusion de celles-ci au profit du modèle assurantiel¹²⁵. Re-contextualiser ce choix dans le paradigme de politique à l'intérieur duquel il a été effectué nous apparaît donner davantage d'éléments d'explication.

Bennett est toujours dans le paradigme de politique gladstonien : encourir un déficit pour stimuler l'économie y est complètement insensé. Soutenir le revenu des chômeurs comme on le fait avec les allocations de secours n'a aucun sens économique positif : il s'agit plutôt d'une dépense nette répondant à une logique hétérogène à l'économie. Les explications les plus courantes du chômage imputent la responsabilité aux individus touchés, aux salaires trop élevés ou aux déséquilibres démographiques entre villes et régions rurales. On commence certes à l'époque à réaliser que le phénomène est inhérent à l'économie industrielle qui est vulnérable à des variations cycliques, mais il n'y a pas encore d'explication claire de laquelle pourrait découler une solution¹²⁶. Les motifs qui poussent les autorités à offrir du soutien aux chômeurs tiennent beaucoup à des considérations de sécurité et d'ordre public. Dans ses

¹²⁵ L'ensemble des éléments de réponse donnés par Pal est en note de bas de page et peut être citée ici : « One might ask, then, why the actuarial ideology and not some other? The short answer is that by the time UI was being seriously considered in Canada, Britain's plan had begun to strain and so financial considerations – an area of actuarial mastery – were uppermost. Moreover, the Canadian federal state had no notable social policy functions, and hence no organizational spokesmen of a non-actuarial approach. The Department of Insurance filled the void. » *Ibid.*, p. 195 note 34.

¹²⁶ Le keynésianisme remplira efficacement ce vide en expliquant les ralentissements économiques *et* en offrant des solutions découlant de l'explication : soutenir la demande agrégée.

conditions, il faut procurer du travail, un revenu ou des moyens de subsistance aux chômeurs. Pour ce faire, le répertoire d'instruments de politique n'est pas infini.

Les politiques destinées à fournir du travail aux chômeurs (camps de travail et travaux publics) étaient jugées dispendieuses (à cause du matériel et des infrastructures nécessaires) ainsi que propices à l'agitation communiste tant redoutée à cause du mécontentement et de la promiscuité qui y régnait¹²⁷. Les allocations de secours étaient insuffisantes pour les chômeurs tout en générant des coûts insupportables pour les autorités à cause du nombre de prestataires sans cesse croissant¹²⁸.

Comparativement, un régime obligatoire d'assurance-chômage¹²⁹ offrait de nombreux avantages, dont celui de permettre à Ottawa d'envisager s'extraire du borbier qu'était devenu le financement des allocations de secours. Un dispositif assurantiel permettait au gouvernement fédéral de prendre en charge une partie de la protection des travailleurs contre le chômage tout en transférant la majeure partie des coûts vers les employeurs et les

¹²⁷ Voir le cas de la grève animée par l'organisation communiste Relief Camp Worker's Union dans les camps de travail de la Colombie-Britannique qui s'est transformé en « marche sur Ottawa ». De 1000 personnes parties de Vancouver, ils seront 2000 quand ils atteindront Regina où l'arrestation préventive des dirigeants de la marche déclenchera une émeute qui fera un mort (un policier en civil) et une cinquantaine de blessés. Sous la responsabilité du Ministère de la Défense, la vie dans les camps de travail était précaire et rudement encadrée par une discipline quasi-militaire. Campeau, *op. cit.*, p. 87-88.

¹²⁸ Le critère d'éligibilité est ici une caractéristique intéressante à prendre en compte pour ses effets. Ce critère, la condition de ressource, était vu comme humiliant pour les prestataires. Au fur et à mesure que la crise s'approfondit, le nombre d'individus « qualifiés » pour ces allocations – i.e. suffisamment pauvres – s'accroît sans cesse d'un point de vue objectif. Plus encore, on peut penser que le stigmate qui leur est associé perd son caractère dissuasif au fil de l'accroissement du volume d'individus qui y ont recours.

¹²⁹ Tous ne s'entendaient pas sur la signification de ce qu'était une AC. Une grande partie du mouvement ouvrier, des organisations communistes et le CCF à partir de 1935 revendiqueront un régime d'assurance-chômage non-contributif. La Workers Unity League (WUL) d'obédience communiste rédigera un projet de loi pour un tel régime : il devait être financé par un « impôt sur la fortune » - un impôt progressif sur les revenus annuels de plus de 5000\$ - et par « le transfert d'une partie des budgets militaires » tout en garantissant une couverture universelle sans délai de carence (entre la perte d'emploi et le moment où les indemnités commencent à être versées) et être gérée par les organisations syndicales et de chômeurs. *Ibid.*, p.79, 82-83, 125-127.

Un tel régime n'avait en réalité d'une assurance que le nom et, dans la perspective gladstonienne, n'aurait fait qu'accroître les problèmes économiques du gouvernement fédéral. La demande de la WUL était l'équivalent d'un régime de prestations de chômage, contrôlé par les syndicats et dépourvu du critère de conditions de ressources.

travailleurs via les cotisations¹³⁰. Ayant ainsi déchargé les provinces et les municipalités d'une partie du fardeau du chômage, il pouvait alors plus légitimement se retirer du financement des secours qu'elles administraient¹³¹. Illustrant ainsi les limites d'une approche en termes de plus/moins d'État, cette nouvelle intervention de l'État (plus d'État) lui permettait de réduire ses engagements financiers (moins d'État). D'après la typologie de Hall, il s'agissait d'un changement de deuxième ordre puisque les objectifs gouvernementaux restaient les mêmes : apporter un soulagement au problème du chômage sans ajouter aux problèmes des finances publiques. L'AC apparaissait alors comme un instrument de politique innovateur permettant de mieux concilier ces objectifs *a priori* contradictoires.

Toutefois, pour qu'un régime d'AC permette réellement une telle conciliation, il fallait éviter de répéter le fiasco britannique ou, « the old story of soldier's pension legislation », selon les mots de W. C. Clark évoquant un cas semblable ayant eu lieu au Canada : « once you get started there is no end to the pressure for more and more assistance¹³². » Conséquemment, pour qu'un régime d'AC se traduise effectivement par une diminution des coûts – ou minimalement leur stabilisation –, il fallait le mettre à l'abri des pressions politiques et s'assurer qu'il n'opère qu'en fonction de « solides fondements actuariels », principes d'opération qui étaient en quelque sorte les conditions *sine qua none* d'un tel programme. Autrement dit, les principes assurantiels ne venaient pas s'ajouter au choix de l'AC comme solution : ils y étaient inhérent.

D'où les préoccupations de Finlayson – cité au début de cette section – qui s'interrogeait sur la capacité d'un régime d'AC à offrir un soulagement significatif contre la crise économique dans la mesure où ce soulagement serait fonction du nombre de travailleurs « assurables » et des réserves du compte. Ce sont également ces conditions qui faisaient en sorte qu'une AC n'était pas une solution à court terme aux problèmes criants du jour – la crise du financement des allocations de secours et la mauvaise santé financière des provinces –

¹³⁰ Différentes options étaient spontanément envisageables relativement à la contribution de l'État : de nulle, laissant l'ensemble des coûts être supportés par les travailleurs et leurs employeurs, jusqu'à une contribution financière importante destinée, soit à abaisser les cotisations, soit à augmenter la protection du régime, en passant par une formule où le gouvernement aurait assumé seulement les coûts d'administration du régime.

¹³¹ Struthers, *op. cit.*, p. 88

¹³² *Ibid.*, p. 87.

puisque qu'il y aurait nécessairement un délai entre la mise en place du régime et le moment où les réserves de son fonds lui permettraient d'être opérationnel.

En somme, la forme de la réponse « assurance-chômage » aux problèmes du chômage tenait beaucoup au paradigme gladstonien dans lequel il était alors posé. Ce dernier faisant de l'équilibre budgétaire un objectif surplombant l'ensemble des politiques du gouvernement, une proposition de politique dont les principes d'opération générerait son propre financement, jouissait d'une longueur d'avance.

Les conditions de succès d'une idée en politique dépendent de sa viabilité économique mais aussi politique et administrative, c'est-à-dire de la possibilité politique et administrative d'aller de l'avant sans rencontrer d'obstacles majeurs¹³³. Avant que ne soit adoptée la loi de 1935, les responsables politiques ont dû d'abord se familiariser avec le concept d'assurance-chômage pour acquérir une conviction de la viabilité politique et économique d'un tel régime. L'absence d'expérience canadienne pertinente et de données fiables rendant hasardeuse la viabilité administrative, on procéda avec précaution en proposant un régime à la couverture limitée pour ne pas compromettre la viabilité économique.

¹³³ Peter Hall, « Conclusion : the politics of keynesian Ideas », in Peter Hall (ed.) *op. cit.*, 361-391.

3.4 Le « New Deal » de Bennett

Face à une situation économique ne cessant de se détériorer, aux tensions sociales en résultant et à l'incapacité de trouver des solutions viables à l'intérieur des arrangements politico-constitutionnels établis, Bennett tentera un grand coup pour sauver – politiquement – sa peau. À quelques mois des élections, il s'approprie le discours de ses opposants et met de l'avant son propre « New Deal »¹³⁴. Il s'agit d'abord d'une rhétorique incendiaire sur les méfaits du capitalisme et sur la nécessité de le réformer par l'intervention de l'État :

And in my mind, reform means government intervention. It means the end of laissez-faire. Reforms herald certain recovery. There can be no permanent recovery without reform. Reform or no reform! I raise that issue squarely. I nail the flag of progress to the masthead. I summon the power of the State to its support¹³⁵.

Elle sera livrée par Bennett dans une série de discours radiodiffusés en janvier 1935 singeant les « fireside chats » de Roosevelt. Croyant avoir affaire au bluff d'un gouvernement ni prêt, ni désireux de donner des suites concrètes à son discours, l'opposition libérale de Mackenzie

¹³⁴ Tant le Premier ministre que son gouvernement ne sont guère populaires à l'époque et les chances de remporter de nouvelles élections générales apparaissent très faibles. À l'automne 1934, le Parti conservateur subit de lourdes défaites dans des élections complémentaires. Le leadership de Bennett est ébranlé pour de bon et certains membres du parti discutent de son remplacement. Simultanément, il y a une personnalité du Parti conservateur qui gagne fortement en popularité, soit le Ministre du Commerce Henry Herbert Stevens. Nommé en février 1934 à la tête d'une Commission Royale d'enquête sur la Dispersion des prix (« Royal Commission on Price Spreads ») chargée d'enquêter sur les abus de pouvoir économique et les pratiques commerciales déloyales des grandes entreprises, il deviendra l'une des figures politiques les plus populaires de l'époque grâce à sa dénonciation tapageuse des grandes entreprises, du « big business » et du « corporate interest ». Le Parti conservateur sera alors divisé entre deux grandes tendances : l'une plus « orthodoxe », favorable à la libre entreprise et à un minimum d'intervention de l'État, et l'autre plus populiste, qui n'est pas sans rappeler le conservatisme du Crédit Social, méfiant de la grande entreprise (telle qu'opposée à l'entreprise individuelle ou familiale, formes par excellence de l'activité économique), regroupée autour de Stevens. Ce dernier est tellement populaire que les libéraux de Mackenzie King éviteront de l'attaquer personnellement pour plutôt concentrer leurs critiques des recommandations de la commission sur leur faisabilité constitutionnelle. Il finira par démissionner en octobre 1934 à cause des tensions grandissantes avec Bennett et le refus de ce dernier d'aller de l'avant avec les recommandations de sa commission.

D. F. Forster, « The Politics of Combines Policy: Liberals and the Stevens Commission », *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'Economie et de Science politique*, Vol. 28, No. 4, Novembre 1962, p. 511-526. Royal Commission on Price Spreads. *Report of the Royal Commission on Price Spreads*. Ottawa, J. O. Patenaude, 1935.

¹³⁵ R. B. Bennett, cité in Campeau, *op. cit.*, p. 86.

King ne s'opposa pas à l'adoption des projets de loi de Bennett qui découleront de cette conversion soudaine¹³⁶.

La *Loi sur le Placement et les assurances sociales (Employment and Social Insurance act)* qui établissait le régime d'AC et amorçait des démarches en vue de l'établissement d'une assurance-maladie, sera adoptée en mars. Suivront peu de temps après des lois pour l'établissement d'un salaire minimum, d'une journée de congé hebdomadaire obligatoire et de la journée de travail de huit heures. Enfin, on votera une loi mettant sur pied une commission chargée de contrer les pratiques monopolistiques et d'abus de position des entreprises vis-à-vis des consommateurs¹³⁷.

Les problèmes de juridiction n'avaient pas été réglés pour autant. En août 1934, avec son projet de loi en main, Bennett tentât une nouvelle fois d'obtenir des provinces les compétences constitutionnelles nécessaires au projet d'une AC mais seulement pour buter à nouveau sur la résistance des provinces¹³⁸. Confronté à un blocage de ce côté, et encouragé par des jugements constitutionnels récents, le gouvernement de Bennett décida de passer outre l'opposition des provinces en déclarant l'assurance-chômage comme relevant des compétences du Parlement du Dominion en vertu de ses pouvoirs généraux de « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada »¹³⁹.

¹³⁶ D. F. Forster, *op. cit.*, p. 517-518. Mackenzie King n'avait pas tort en ce qui a trait au caractère improvisé de l'aventure. Seul le projet de loi sur l'assurance-chômage préexistait aux discours de janvier 1935. À l'exception de Rod Finlayson et de W. D. Herridge, le beau-frère de Bennett occupant le poste d'ambassadeur à Washington, personne dans le cabinet ou dans la parti n'avait été consulté avant la radiodiffusion des discours. C'est Herridge qui a convaincu Bennett de s'inspirer du New Deal de Roosevelt dont il venait de constater les incroyables dividendes politiques récoltés par le Parti Démocrate (plus de 70% de majorité dans les deux chambres du Congrès aux élections de mi-mandat de 1934). Struthers, *op. cit.*, p. 127.

¹³⁷ Il s'agissait de donner suite aux recommandations de la Commission Stevens. Bryce, *op. cit.*, p. 180. Campeau, *op. cit.*, p. 86.

¹³⁸ Bryce, *op. cit.*, p. 179.

¹³⁹ Le comité judiciaire du Conseil privé avait récemment reconnu le pouvoir du parlement fédéral sur les domaines de l'aéronautique et de la radiodiffusion en vertu des pouvoirs constitutionnels conférés à ce dernier de « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada » (Section 91 du British North America Act de 1867). Ces jugements ont encouragé plusieurs juristes et politiciens à penser que la Cour serait encline à reconnaître les pouvoirs du parlement fédéral sur la question de l'AC, dans la mesure où il s'agissait également d'un cas où la juridiction n'était pas clairement établie par la constitution. *Ibid.*, p. 180. Struthers, *op. cit.*, p. 126.

La non-obstruction des libéraux aux votes des lois du « New Deal » tiendra également au fait que Mackenzie King et les libéraux ne croyaient pas aux arguments constitutionnels de Bennett. Ils évaluaient que plusieurs de ces lois outrepassaient la juridiction constitutionnelle du gouvernement fédéral. Ayant déjà l'impression d'être dépassés sur leur gauche par Bennett¹⁴⁰, il était alors inutile pour les libéraux d'ajouter à leur propre malheur en donnant l'impression à l'électorat de s'opposer à des mesures populaires comme l'assurance-chômage et ce, surtout si elles s'avèrent sans conséquences parce que déclarées *ultra vires* par le Conseil Privé.

Bennett perdra son pari électoral en octobre 1935 et Mackenzie King, une fois réinstallé dans le poste de Premier ministre, créera lui-même l'occasion de se faire donner raison par la Cour suprême en y soumettant les lois du « New Deal ». C'est ainsi que la loi d'AC de 1935 sera invalidée en janvier 1937, sans même avoir été mise en application, quand le Comité judiciaire du Conseil Privé la déclarera inconstitutionnelle¹⁴¹.

Bien que l'essentiel du New Deal de Bennett restera sans suite, on peut se demander s'il s'est agi d'une tentative ratée, ou simplement reportée à plus tard, de changement de paradigme. À défaut de donner une réponse définitive, plusieurs éléments peuvent être notés.

Le caractère opportuniste et populiste du virage de Bennett ne fait pas de doute : un Premier ministre conservateur reconnu jusque là pour sa proximité avec le milieu des affaires et sa politique économique générale de « Laisser-faire » transforme du tout au tout sa rhétorique politique en accusant un jour ce qu'il défendait la veille et en voyant ses intérêts dans des attitudes politiques qu'il combattait auparavant. Il s'agit d'un renversement du fardeau de la preuve en défaveur du capitalisme témoignait manifestement d'une crise de légitimité du paradigme en place et d'une disponibilité croissante des canadiens à une façon différente d'appréhender l'économie.

¹⁴⁰ Mackenzie King s'est apparemment montré favorable à la question dès la période de la première guerre. Il aurait notamment contribué à la rédaction d'une résolution de 1919 du Parti libéral favorable à l'établissement d'un large système d'assurance-sociale. Pal, *op. cit.*, p. 309.

¹⁴¹ Pour l'argumentation mise de l'avant par les parties et pour les motifs qui ont justifié les décisions, voir Campeau, *op. cit.*, p. 99-105.

Toutefois, deux grands ordres de facteurs feront défaut. D'abord, comme l'écrit Neil Bradbord, le « New Deal » émerge dans un vide politico-administratif¹⁴². Bennett n'avait pas préalablement cultivé d'alliances politiques (que ce soit avec les milieux patronaux, syndicaux, avec d'autres parti ou même à l'intérieur de son propre parti) pour l'appuyer dans son virage, pas plus qu'il ne s'était assuré que l'État ait les moyens administratifs de ses nouvelles ambitions de régulation du capitalisme – seul le projet de loi sur l'AC était le résultat d'un travail préalable. Le caractère entièrement improvisé de l'aventure et l'absence total de préparation faisaient en sorte que rien ne permettait de supposer de sa viabilité administrative et politique¹⁴³.

Ensuite, une autre cruelle absence subsistait. Celle d'une véritable dimension technoscientifique pour donner consistance et efficacité au nouveau paradigme de politique. La capacité d'une idée à s'imposer dans le domaine politique tient notamment à sa capacité à offrir des solutions à plusieurs types de problèmes, c'est-à-dire non seulement les problèmes de sens et de normativité, mais également des solutions aux problèmes cognitifs ainsi qu'aux problèmes techniques de la pratique gouvernementale. On trouve ainsi chez Keynes un schéma d'explication du problème central de l'économie duquel découle une solution claire et opérationnalisable de plusieurs façons possibles : un ralentissement économique est causé par une insuffisance de la demande agrégée que l'État peut compenser par une politique fiscale et monétaire expansionniste. On ne trouve rien de comparable pour donner corps et consistance à l'initiative de Bennett (la *Théorie Générale* ne sera publiée que l'année suivante).

Précisons d'ailleurs que le New Deal de Bennett n'était pas keynésien et ne prévoyait rien de tel qu'une politique expansionniste¹⁴⁴. Ses mesures étaient davantage des interventions *ad hoc*

¹⁴² Neil Bradford, « The Policy influence of economic ideas : Interests, Institutions and Innovation in Canada », *Studies in Political Economy*, vol 59, Été 1999, p. 29.

¹⁴³ Peter Hall, « Conclusion : The Politics of Keynesian ideas », *loc. cit.*

¹⁴⁴ Le denier budget conservateur de 1935 déposé trois mois après l'annonce du New Deal ne laissera voir aucun changement significatif de politique fiscale. Bryce, *op. cit.*, p. 112.

D'ailleurs, contrairement à ce qui est souvent rapporté, le New Deal de Roosevelt n'était pas non plus keynésien : il n'était pas question de la gestion contre-cyclique de la demande. Pour citer un économiste états-unien : « If not Keynesian policy, what was the New Deal? It was a broad-ranging mix of spending, regulation, lending, taxation, and monetary policies that can best be described as

improvisées, d'ordre social (des programmes sociaux déjà en place dans la toujours très gladstonienne Grande-Bretagne) et de réglementation de l'activité économique (salaire minimum, semaine de travail, etc.) visant les problèmes les plus évidents. Il ne s'agissait donc pas là d'une politique qui soit un programme économique, d'une part, et très cohérente, de l'autre. Il faudra attendre la fin de la décennie, et la présence dans la haute fonction publique d'individus qui avaient été exposé directement aux idées keynésiennes pour qu'une véritable politique économique alternative prenne place.

“See a problem and try to fix it.” Price Fishback, « Stimulus and New Deal & WWII », *Analysis Online : New Deal* 2, 21 novembre 2008,

http://www.analysisonline.org/site/aoarticle_display.asp?article_id=140003193&sec_id=140002434&news_id=140003193&issue_id=8.

Paul Krugman : « [...] the New Deal didn't pursue *Keynesian policies*. Properly measured, that is, by using the cyclically adjusted deficit, fiscal policy was only modestly expansionary, at least compared with the depth of the slump. ». Paul Krugman, « New Deal Economics », *The Conscience of a liberal*, 8 novembre 2008,

<http://krugman.blogs.nytimes.com/2008/11/08/new-deal-economics/?apage=3>. L'italique est de l'original.

CHAPITRE IV

FINANCES PUBLIQUES ET POLITIQUE BUDGÉTAIRE DANS LES ANNÉES 1930

4.1 Des finances gladstoniennes

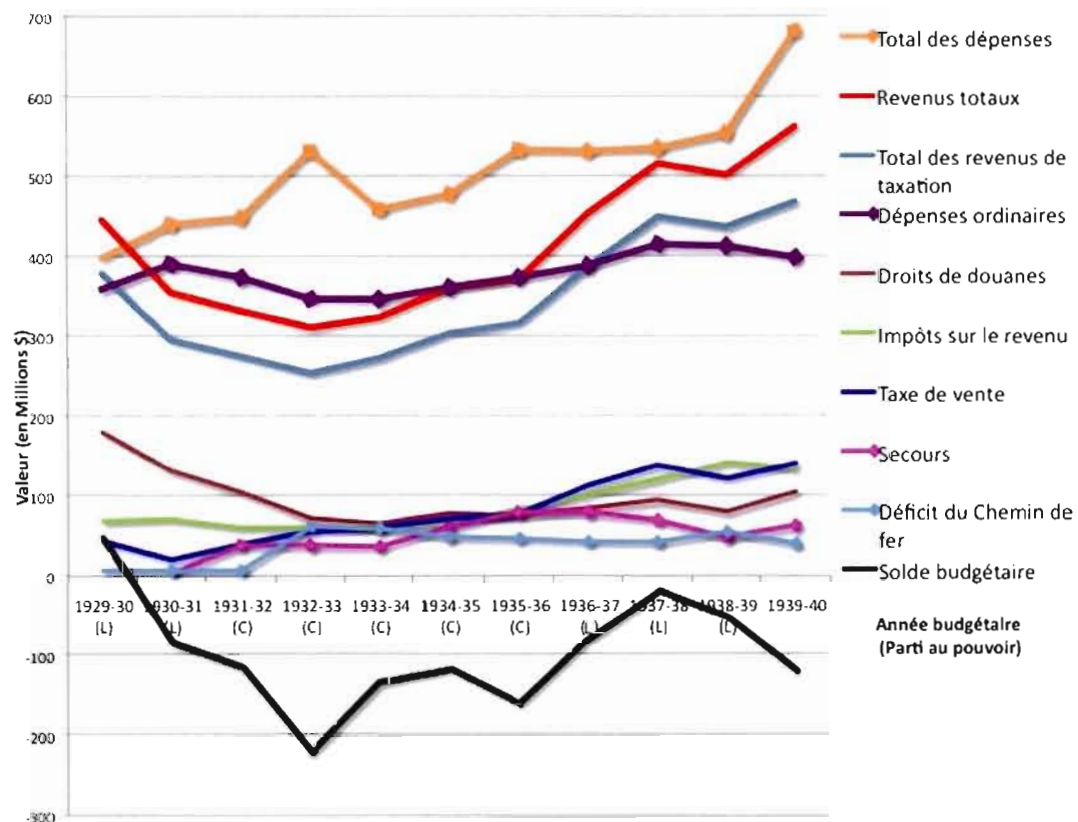
On peut voir le paradigme de politique gladstonien en acte par un simple coup d'œil à l'évolution des principaux éléments du budget fédéral entre 1929 et 1939 (Figure 3 et Tableau 1 à la fin de cette partie). Face à une grave récession qui a poussé les dépenses à la hausse et fait chuter les revenus, les gouvernements, tant libéraux que conservateurs, ont adopté les mêmes politiques déflationnistes: tenter de rétablir l'équilibre budgétaire en coupant dans les dépenses et en augmentant les niveaux d'imposition, de taxation et les tarifs douaniers.

La crise frappe durement et elle atteindra son paroxysme en 1932-1933. Les revenus chutent de 30% en trois années seulement, passant de 446 M\$ en 1929 à 311 M\$ en 1932. La diminution de revenu la plus importante viendra des tarifs douaniers (de 180 à 70M\$), victimes de la chute de 60% du commerce mondial entre 1929 et 1932¹⁴⁵. Cet effondrement du commerce sera cause et effet de la crise, reflétant la baisse de production, de l'investissement et de la demande, mais résultant aussi du repli protectionniste généralisé se traduisant partout par des hausses de tarifs douaniers. Les autres revenus de taxation (impôt sur le revenu, taxe de vente et autre) diminueront, mais la baisse sera atténuée par des hausses

¹⁴⁵ Bryce, *op. cit.*, p. 42. Le chiffre de 60% reflète la chute des prix. En valeur constante, la chute du volume de commerce mondiale atteint 25%.

régulières des taux de taxation et d'imposition. De 1930 à 1939, les revenus de la taxe de vente passeront de 21 M\$ à 141 M\$¹⁴⁶, et ceux des impôts sur le revenu de 71 à 134 M\$.

Figure 3. Évolution des principaux postes budgétaires de revenus et de dépenses, 1929-1939



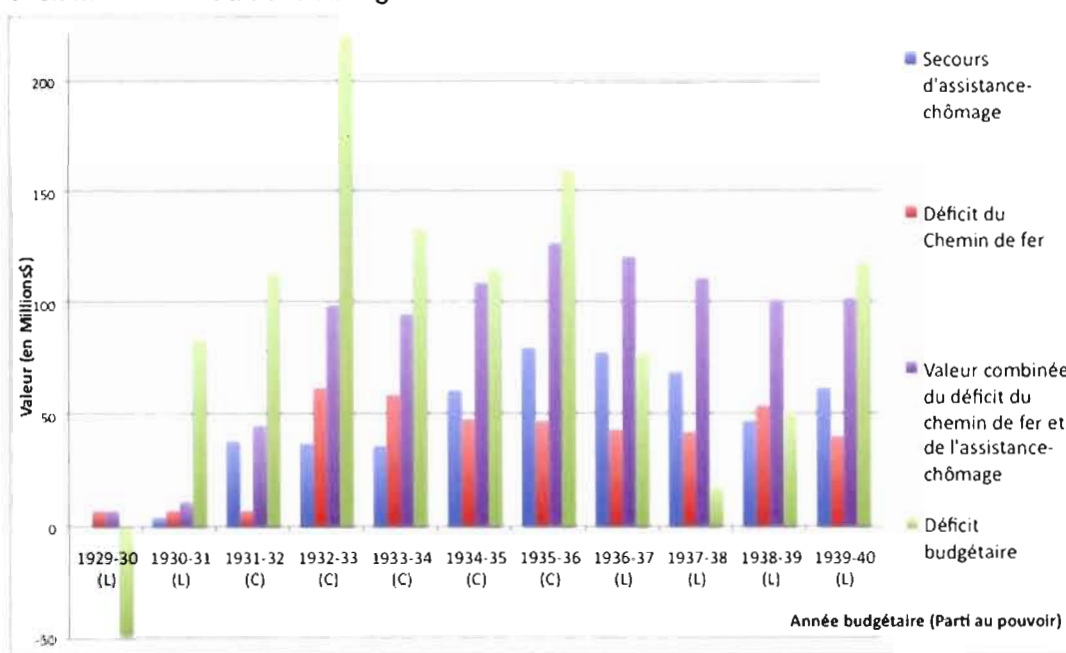
Source : Robert Bryce, *op. cit.*, p. 108-109.

Les dépenses suivront une évolution presque symétrique de 1929 à 1933, en augmentant à chaque année pour culminer en à 532 M\$ en 1932-33, provoquant ainsi un déficit budgétaire de 221 M\$ (soit 70% des revenus de 311M\$). Par la suite cependant, même si le

¹⁴⁶ Le budget de 1930-31 est le seul de la décennie où la taxe de vente diminuera (2 à 1 %). Cette mesure essentiellement électorale de 22M\$ devait être compensée par une hausse des tarifs douaniers. Lors du premier budget suivant le retour des libéraux au pouvoir en 1936, la taxe de vente passait plutôt de 6 à 8%. *Ibid.*, p. 68.

gouvernement fédéral n'arrivera jamais à éponger son déficit, l'écart entre les revenus et les dépenses sera réduit d'année en année. Outre l'effort constant d'augmentation des taxes et impôts qui permettra de stopper la chute des revenus, il y aura, de l'autre côté du budget, compression substantielle des dépenses. Les dépenses ordinaires seront réduites et stabilisées autour de 400 M\$. Quantitativement moins important mais tout aussi révélateur du paradigme, les dépenses en capital (c.-à-d. en infrastructure, lesquelles dépenses apparaissent aujourd'hui comme étant le tout premier pas de tout plan de relance économique) seront réduites de 28 à 4 M\$ entre le budget libéral de 1931 et celui de 1936. Malgré ces efforts, les finances publiques resteront largement déficitaires.

Figure 4. Évolution comparée du coût des mesures d'assistance-chômage, du déficit du chemin de fer et du déficit budgétaire 1929-1939



Source : Robert Bryce, *op. cit.*, p. 108-109.

Les deux grandes causes en seront le déficit du Canadian National Railways que doit assumer le gouvernement¹⁴⁷ et le financement des mesures de secours et allocations d'assistance-chômage. Comme le montre la figure 4, d'une portion négligeable en 1930-31, ces deux postes en viendront à être responsables de 70 à 93% du déficit budgétaire de 1933 à 1935-36, pour ensuite représenter plusieurs fois le montant du solde négatif des finances de l'État lorsque celui-ci aura été ramené sous la barre des 100 M\$ de 1936-37 à 1938-39. Puisque la valeur combinée de ces deux postes restera dans les environs de 100 M\$ dès 1932-33 et que le déficit sera pratiquement éliminée en 1937-38, force est de constater que les coupures et les nouveaux revenus auront servi essentiellement à financer le déficit d'opération du chemin de fer et les mesures d'assistance-chômage. Notons enfin qu'à partir de 1934, le coût de ces dernières sera à chaque année – sauf une – supérieur à 50 M\$ et plus élevé que celui du chemin de fer.

Ainsi, lorsque Mackenzie King arrive au pouvoir à l'automne 1935, les finances publiques du gouvernement fédéral sont déficitaires de 160 M\$. Le premier budget libéral de Charles Dunning au printemps 1936 annonce l'objectif de son gouvernement : « to end in the shortest practicable time the era of recurring deficits¹⁴⁸. » Ce n'est pas seulement une question d'ordre ou de responsabilité fiscale, il s'agit aussi d'un moyen pour rétablir la croissance économique. Dunning affirmera qu'une telle politique allait contribuer « more effectively to the solution of the problems of unemployment and depression than any other single thing that governments can do¹⁴⁹ ». Identifiant sa politique à une « doctrine de déflation », son budget allait conséquemment restreindre les dépenses tout en augmentant taxes et impôts.

Comme l'illustrent nos figures, Dunning viendra bien près de rétablir l'équilibre des finances publiques dans l'exercice budgétaire suivant (1937-38). Toutefois, non seulement cela n'aura-t-il pas d'impact positif sur la croissance économique, les revenus de l'État et la baisse du taux de chômage, mais au contraire de ce qui était espéré, l'économie canadienne tomba

¹⁴⁷ Le gouvernement a créé le *Canadian National Railways* entre 1918 et 1923 en agglomérant plusieurs compagnies tombées en faillite et a dû en assumer les déficits d'opération jusqu'en 1978.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 113.

¹⁴⁹ *Ibid.*

en récession, à la suite des Etats-Unis, au cours de cette même année¹⁵⁰. Du coup, on ne pouvait espérer atteindre l'équilibre qu'à travers trois solutions peu ou pas praticables : cesser de financer le chemin de fer (au risque de paralyser tout le commerce et le développement national), couper l'assistance-chômage ou continuer de couper dans les dépenses ordinaires tout en augmentant taxes et impôts d'une minorité de contribuables, sans cesse davantage pressurisée depuis 1930. À la suite de la courte récession de 1937-38, et jusqu'au déclenchement de la guerre, la situation en sera une de relative stabilité et de très modeste croissance économique, que Bryce qualifie de période d'*équilibre de sous-emploi*, possibilité annoncée et expliquée par Keynes dans sa *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, parue seulement deux années plus tôt¹⁵¹.

4.2 L'amorce du changement de paradigme : les premiers budgets keynésiens

Le budget de 1938 sera le premier à porter des traces de la *Théorie Générale*. Dans la préparation de ce budget, Dunning, toujours entièrement imprégné de l'orthodoxie gladstonienne, exigera d'importantes coupures budgétaires de ses collègues ministres afin d'atteindre un équilibre budgétaire qu'il croit à sa portée¹⁵². Le ministre des Finances était appuyé par son sous-ministre, W. C. Clark, qui partageait avec lui l'idée qu'il s'agissait du

¹⁵⁰ Identifier les causes des variations des cycles économiques dépasse de loin nos compétences. On peut toutefois faire l'hypothèse que la récession américaine a sûrement été un facteur déterminant dans le déclenchement de cette récession mais que la politique déflationniste de Dunning a probablement aggravé la situation.

Paul Krugman rappelait récemment que c'est la tentative prématurée de Franklin D. Roosevelt de retourner à l'équilibre budgétaire en 1937 qui a été largement responsable de cette récession aux Etats-Unis (appelée « Roosevelt recession » aux ÉUA). Après avoir réussi entre 1933 et 1937 à remettre timidement en marche l'économie américaine grâce à un programme économique qui était de facto expansionniste, mais inconsciemment et modestement (parce que pré-keynésien), Roosevelt s'est laissé convaincre en 1937 de tenter de rétablir l'équilibre des finances publiques. Ce sont les coupures dans les dépenses et les augmentations de taxes qui en découleront qui feront retomber l'économie en récession après 4 années de croissance.

Paul Krugman, « Franklin Delano Obama? », *New York Times*, 10 novembre, 2008, <http://www.nytimes.com/2008/11/10/opinion/10krugman.html>.

¹⁵¹ Bryce, *op. cit.*, p. 113.

¹⁵² *Ibid.*, p. 115-119.

seul comportement responsable pour faire face aux contrecoups d'une récession qui s'amorçait, à la baisse des revenus appréhendée et pour le coût du crédit. Il avait aussi l'appui indéfectible de King : « I am determined to see that we get our budget balanced and expenditures curtailed with taxes reduced¹⁵³. » Le premier ministre espérait aussi arriver à se dégager une marge de manœuvre pour baisser les taxes tout juste avant la prochaine élection, attendue pour 1939.

Leurs collègues ministres qui avaient joué le jeu durant les années précédentes seront cependant plus réticents à réduire de nouveau les budgets déjà mal en point de leur ministère. Non seulement la récession devenue évidente au cours des premiers mois de 1938 frappait-elle particulièrement durement, mais le conseil des ministres avait été exposé pour la première fois à des idées keynésiennes au cours de cette même période, via le rapport de la *Commission nationale de Placement (Rapport Purvis*, voir la prochaine section). Cette exposition avait contribué à ébranler la foi de certains en la vertu de l'équilibre budgétaire et fourni un paradigme alternatif à ceux qui l'avait déjà perdue : mais plus généralement, elle aura donné des arguments supplémentaires aux ministres jaloux de leur budget ou craignant pour leur réélection. Des récalcitrants, seulement deux auraient apparemment contesté l'équilibre budgétaire comme objectif de politique : outre le ministre du Travail Norman Rogers, Thomas Crerar, ministre des Mines, exigera plutôt une politique de dépenses publiques visant une relance de l'économie et l'augmentation du revenu national¹⁵⁴.

Les idées keynésiennes contribueront à prolonger le débat et à le rendre particulièrement féroce. Le bras de fer de plusieurs semaines au Conseil des ministres, où les menaces de démissions surgiront d'un côté comme de l'autre, trouvera son dénouement dans un budget compromis. Dunning acceptera un déficit relativement modeste de 25 M\$¹⁵⁵, quelques aménagements d'allégement fiscal et un programme visant à stimuler la construction résidentielle en exemptant de taxe de vente les matériaux de construction.

¹⁵³ William Lyon Mackenzie King (WLMK), *The Diaries of William Lyon Mackenzie King*, 12 novembre 1937, consulté le 23 août, <http://king.collectionscanada.ca/>.

¹⁵⁴ Bryce, *op. cit.*, p. 117.

¹⁵⁵ Le déficit pour l'année 1938-39, révélé dans le budget de l'année suivante, sera finalement de 31 M\$, auquel Dunning aura ajouté un autre 25 M\$ pour fin de protection contre des pertes de récolte pour les agriculteurs (« marketing losses on the 1938 crop »).

Ce n'est qu'en 1939-1940 que l'on verra pour la première fois un ministre des Finances être explicite sur la nécessité d'un budget volontairement déficitaire pour soutenir la relance économique. Le discours du budget, présenté par Dunning en avril 1939, illustre bien l'évolution de la pensée économique du ministère des Finances et de son titulaire. Il laisse voir un programme keynésien très tempéré, pas entièrement cohérent, soufflant le chaud et le froid, très libéral – au sens où il est soucieux de ne substituer l'État aux acteurs privés qu'en dernier recours – et favorable à l'entreprise privée.

We are, of course, well aware of the arguments for pump priming in times of depression, and we have had to increase government expenditures substantially as a partial offset to the gap in private investment. But we have never believed that public spending could be a substitute for private enterprise. We have realized that public spending could only be a relief and not a cure, unless one is prepared to take the whole business into government hands. [...] Under our present system government expenditures are likely to undermine confidence in the country's financial position and thereby to retard employment in private industry to an extent much greater than the new employment which they create. Nevertheless, *a government cannot stand idly by and allow the ravages of depression to take their toll because of the too slow revival of private investment. In these days, if the people as a whole, and business in particular, will not spend, government must. It is not a matter of choice but of sheer social necessity.* The alternative is a greater burden of relief and greater dangers from deflationary forces. [...] When private investment expands, not only will we find our need for government expenditures less, but also our revenue receipts will be so much increased that debts can be reduced and taxes lowered.¹⁵⁶

On constate la persistance du souci de l'effet des dépenses publiques sur la confiance des marchés et la cote de crédit du pays – qui était au cœur du paradigme gladstonien – qui tient à la faible diffusion des idées keynésiennes à l'époque. Toutefois, celui-ci est subsumé par l'idée qu'en dernier instance, devant les ravages de la dépression, si les acteurs privés ne dépensent pas, le gouvernement doit le faire à leur place.

En plus de maintenir le niveau de dépenses et l'exemption de taxe sur les matériaux de construction, ce budget verra l'ajout de quelques exemptions d'impôts ou de taxes ciblées de

¹⁵⁶ Dunning, *House of Commons Debate*, 25 avril 1939, p. 3446, cité in Bryce, *ibid.*, p. 120. Nous soulignons.

façon à encourager l'entreprise privée à investir¹⁵⁷. Avec un déficit anticipé de 60 M\$, il présentait certainement un caractère expansionniste très limité. Il témoigne néanmoins clairement d'un changement de paradigme dans la mesure où le gouvernement ne cherchera pas à s'excuser de son déficit : celui-ci ne sera pas le résultat ou le signe d'un échec dans la gestion des finances publiques mais bien plutôt comme un comportement responsable. À peine deux ans plus tôt, c'est sa politique déflationniste que Dunning présentait comme telle. Cela illustre comment l'introduction des idées keynésiennes a provoqué un renversement de perspective sur la compréhension que le ministre des finances et le gouvernement avaient de leurs intérêts politiques et de ceux du pays¹⁵⁸.

¹⁵⁷ *Ibid.*, 119-121.

¹⁵⁸ « Keynesian ideas had the power to change the perceptions a group had of its interest, and they made possible new courses of action that changed the material world itself. » Peter A. Hall, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, p. 369.

Tableau 1. Évolution des principaux postes de revenus et dépenses du gouvernement du Canada – 1929-1939

| Année budgétaire* (Parti au pouvoir) | 1929- 30 (L) | 1930- 31 (L) | 1931- 32 (C) | 1932- 33 (C) | 1933- 34 (C) | 1934- 35 (C) | 1935- 36 (C) | 1936- 37 (L) | 1937- 38 (L) | 1938- 39 (L) | 1939- 40 (L) |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Revenus | | | | | | | | | | | |
| Droits de douanes | 180 | 131 | 104 | 70 | 66 | 77 | 74 | 84 | 93 | 79 | 104 |
| Impôt sur le revenu | 69 | 71 | 61 | 62 | 62 | 67 | 83 | 102 | 120 | 142 | 134 |
| Taxe de vente | 45 | 21 | 41 | 57 | 61 | 72 | 78 | 113 | 138 | 122 | 141 |
| Total des revenus de taxation | 379 | 296 | 275 | 254 | 272 | 304 | 317 | 387 | 449 | 436 | 468 |
| Revenus totaux | 446 | 356 | 334 | 311 | 324 | 362 | 373 | 454 | 517 | 502 | 562 |
| Dépenses | | | | | | | | | | | |
| Dépenses ordinaires | 358 | 390 | 373 | 350 | 347 | 360 | 373 | 387 | 415 | 413 | 398 |
| Capital | 23 | 28 | 17 | 9 | 6 | 7 | 7 | 4 | 4 | 5 | 7 |
| Secours | | 4 | 38 | 37 | 36 | 61 ^A | 80 ^B | 78 | 69 | 47 | 62 |
| Déficit du Chemin de fer | 7 | 7 | 7 | 62 | 59 | 48 | 47 | 43 | 42 | 54 | 40 |
| Dépenses totales | 398 | 440 | 448 | 532 | 458 | 478 | 533 | 532 | 535 | 553 | 681 |
| Solde budgétaire | 48 | -84 | -114 | -221 | -134 | -116 | -160 | -78 | -18 | -51 | -119 |
| Prêts aux provinces | | | 23 | 16 | 13 | 23 | 42 | 15 | 16 | 15 | 13 |

Adaptation de Robert Bryce, *op. cit.*, p. 108-109.

* Ces données sont les résultats et non les prédictions budgétaires. Le Parti au pouvoir est celui qui a présenté le budget pour l'année budgétaire mentionnés. Par exemple, Bennett a été élu en le 28 juillet 1930, mais le budget pour l'année 1930-1931 a été présenté par le ministre des Finances libéral Charles Dunning le 1er mai 1930. À noter que les catégories du tableau ne sont pas exhaustives, certaines ayant été volontairement omises pour rendre la lecture plus conviviale. Les seules catégories pouvant être mises en équation sont les Revenus totaux dont on peut soustraire les Dépenses totales pour obtenir le Solde budgétaire.

^A Ce montant inclue 9 M\$ de travaux publics spéciaux.

^B Ce montant inclus 30 M\$ de travaux publics spéciaux.

CHAPITRE V

VERS L'ASSURANCE-CHÔMAGE ET LE DÉBUT DE LA « RÉVOLUTION » KEYNÉSIENNE

5.1 La Commission Purvis

La soumission des lois du « New Deal » au contrôle de constitutionnalité ne réglait évidemment pas le problème du chômage, des coûts de l'assistance-chômage et de la crise économique. Mackenzie King ne s'opposait pas tant au principe de l'AC qu'à l'idée que le gouvernement fédéral doive en assumer la charge. Pour lui, le chômage était, et devait rester une responsabilité des provinces¹⁵⁹. Cependant, en 1936, malgré une modeste reprise économique résultant essentiellement de la reprise des exportations en direction des ÉUA et de la Grande-Bretagne, l'activité économique restait encore très largement en dessous du niveau de 1929 tandis que le chômage (9% de la main-d'œuvre totale en 1937, 12% en excluant la main-d'œuvre agricole¹⁶⁰) et les dépenses associées aux programmes de secours restaient à des niveaux intenable.

Pour trouver des pistes de solutions au problème aussi lancinant que persistant du chômage, le gouvernement de King mettra sur pied en avril 1936 la *Commission nationale de placement* (« National employment commission »), présidée par l'industriel montréalais Arthur B. Purvis. La Commission reçoit le mandat suivant : « find ways and means of providing remunerative employment, thus reducing the numbers at present on relief, and

¹⁵⁹ William A. Mackintosh, « The White Paper on Employment and Income in its 1945 settings », in S. F. Kaliski, *Canadian Economic Policy Since the War*, p. 12.

¹⁶⁰ Bryce, *op. cit.*, p. 60.

lessening the burden of taxation ». Les attentes de King envers la Commission étaient sans équivoque à l'effet de réduire le fardeau financier du fédéral¹⁶¹.

Les travaux de la Commission qui s'étaleront sur près de deux ans initieront un travail plus large de conversion du gouvernement canadien et de sa haute administration publique par un intéressant mélange d'infiltration, de persuasion et de conflits politiques qui mèneront à l'institutionnalisation du paradigme de politique keynésien.

Norman Rogers, Ministre du travail, auparavant professeur de Science politique à Queen's University, assurera la supervision politique de la Commission. Il y nommera celui qui allait devenir son membre le plus influent, l'économiste W. A. Mackintosh, issu de la même université que lui et dont la perspective économique allait fournir l'architecture des recommandations de la commission¹⁶². Or, cette perspective sur l'économie et les causes du chômage allait être contrainte d'évoluer.

En juillet 1936, Mackintosh présentait à ses collègues sa thèse centrale que, le Canada étant fondamentalement un pays exportateur, la dépression était venue de l'étranger. Sauf à tenter d'accroître le commerce international, peu de choses pouvaient donc être entreprises pour réduire le chômage. Les politiques monétaire et tarifaire du gouvernement en place étant déjà favorables à la reprise économique, la tâche centrale de la Commission était donc : « to endeavor by every means to clear the channels of investments of all removeable obstacles ». La reprise économique étant déjà en route, la commission devait aussi trouver des façons de ramener les chômeurs vers les emplois qui allaient – présumait-il – s'ouvrir pour eux¹⁶³. C'est l'employabilité, et non l'emploi, qui devait être la préoccupation de la commission¹⁶⁴. Cette

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 184-187. Pal, *op. cit.*, p. 38. Struthers, *op. cit.*, p. 153. Voir aussi le fascinant journal personnel de King : WLMK, *op. cit.*, 30 mars 1936.

¹⁶² Queen's est devenue l'un des principaux foyers de développement d'une pensée économique interventionniste au Canada sous le leadership de Adam Short, auprès duquel avait étudié Mackintosh. Gilles Dostaler et Frédéric Hanin, « Keynes et le keynésianisme au Canada et au Québec », *Sociologie et sociétés*, vol. 37, no 2, automne 2005, pp. 153-181.

¹⁶³ Ses espoirs allaient malheureusement être déçus en février 1937 quand les Finances annonceront que le revenu national avait augmenté de 10% dans l'année précédente alors que l'emploi n'avait cru que de 5% et que le nombre de personnes recevant des allocations de secours n'avait diminué que d'un « discouragingly small » 5%. Struthers, *op. cit.*, p. 164.

¹⁶⁴ W. A. Mackintosh, « The Economic Fundamentals of recovery », memo, Department of Labour records, NEC files, vol. 74, 29 juillet 1936; cité in Struthers, *ibid.*, p. 154-155.

analyse sera renforcée plus tard lorsque la reprise se fera sentir sans effet significatif à la baisse sur le nombre de chômeur, une situation que l'on attribuera au mauvais agencement de l'offre et de la demande de travail, notamment à cause du manque de qualifications des chômeurs. L'analyse était donc assez classique, interprétant le chômage comme étant un problème temporaire, venu de l'étranger – ce qui était une particularité canadienne – et dont le surplus tardait à se dissiper à cause de l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail.

Dès l'automne suivant, la commission déposa une première série de recommandations sur une politique de logement, la mise sur pied d'un nouveau service de placement uniquement géré par le fédéral et d'un assez vaste programme offrant formation, stages et expérience de travail pour les jeunes chômeurs¹⁶⁵. Sauf en ce qui a trait à certains éléments de la politique de logement, ces recommandations resteront lettre morte. King voyait toujours la clé de la solution dans la réduction des dépenses, l'équilibre budgétaire et la limitation des responsabilités de son gouvernement, alors que ces recommandations impliquaient toutes de nouveaux engagements¹⁶⁶. Struthers résume l'analyse du Premier ministre de l'époque : « There were too many people on the dole because administration was so lax; this laxity was a result of the availability of federal money. Cutting back on grants-in-aid, then, would not only help to balance the budget, but would also get people off the dole¹⁶⁷. »

Entre-temps, avec la fermeture des camps de travail au 1^{er} juillet 1936, le problème des chômeurs migrants – que les provinces refusaient d'assumer et qui était le visage le plus évident de son caractère désormais national – étaient devenu tel que l'on craignait sérieusement pour l'ordre public – ce qui était le motif même pour lequel on avait fermé les camps. Pour y faire face, le gouvernement devra étendre au reste du pays un programme spécial de placement des chômeurs sur les fermes.

¹⁶⁵ Struthers, *ibid.*, p. 155-156.

¹⁶⁶ King écrira dans son journal personnel à propos d'une rencontre avec Purvis tout juste avant le dépôt des recommandations :

« We had Mr. Purvis in for an hour. He outlined the Board's recommendation re* policy to be adopted as regards single homeless unemployed, rehabilitation & employment) & also re*Housing a program, a program including renovation & repairs, general building, & low cost (rental) building. Purvis mad [sic] an exceptionally fine presentation - all tending in direction of getting back to voluntary effort. He admitted most of our problems was undoing the mistakes of the last few years' mistaken policies – Bennett's reckless spending, etc. »

WLMK, *op. cit.*, 3 septembre 1936.

¹⁶⁷ Struthers, *op. cit.*, p. 166.

En février 1937, on reçût confirmation de la reprise économique mais le chômage persistait toujours, ce qui confortait la Commission dans son analyse du chômage comme étant davantage structurel que cyclique, résultant de l'inadéquation de l'offre et de la demande de travail. Elle recommandât conséquemment des réductions substantielles de dépenses dans les travaux publics pour améliorer la confiance des affaires, ce qui aurait dû plaire à King si ce n'avait été que l'autre volet de la recommandation était de réinvestir les économies dans des mesures de logement, de placement et de formation destinés aux récipiendaires des allocations de secours.

Le mandat de la Commission à l'effet de recenser le nombre de prestataires d'allocations avait amené ses membres à constater l'étendue et le sérieux du problème du chômage à travers le pays. Loin de fournir un prétexte à Mackenzie King, non seulement ne recommanderont-ils pas de réduire le financement des secours, mais Purvis voudra suggérer d'allouer le financement des secours sur une base triennale, plutôt qu'annuelle, pour faciliter la continuité de l'administration¹⁶⁸.

Les recommandations renouvelées en février 1937 se heurteront à nouveau au mur de passivité et d'austérité budgétaire du gouvernement selon le pattern au suivant : Mackintosh avait évalué les besoins pour un programme de subvention à la construction de logement abordable à 10 M\$ par année, un montant réduit de moitié par les Commissaires pour atténuer les résistances du Cabinet, seulement pour finalement voir le gouvernement King rejeter l'idée sous prétexte que le logement était du ressort constitutionnel des provinces...¹⁶⁹ De même, les commissaires auraient voulu 9,4 M\$ pour des mesures de formation destinées aux jeunes, un montant qu'ils ont réduit à 3 M\$, puis à 2,5 M\$, pour en faciliter l'acceptation, seulement pour voir le Cabinet ne consentir qu'à un maigre million sous le même prétexte juridictionnel...

¹⁶⁸ Mary Sutherland, membre de la commission nommée par King et dissidente sur l'essentiel des propositions de la Commission, dira d'une telle proposition qu'elle allait laisser le Cabinet terrifié et en état de choc (« shocked and terrified »). Purvis était bien loin de penser que la réduction des secours était une voie envisageable: « the relief jam will not be dislodged by good times and we may find ourselves entering a period which may lead to serious social unrest. » *Ibid.*, p. 167-168.

¹⁶⁹ « By the end of the year only the Farm placement and Home Improvement Plans along with a drastically scaled-down version of the Youth Training scheme testified to the NEC's work. Their total cost was 4 M\$, less than half of what Bennett had annually spent on relief camps. » *Ibid.*, p. 164-165.

Décrédibilisée auprès du gouvernement, la Commission publiera un rapport intérimaire en août 1937 pour contrer la perception répandue de son inactivité.¹⁷⁰ L'impuissance et l'absence d'influence feront croître la frustration chez ses membres. Cette incapacité à amener le gouvernement à agir positivement – et non pas en coupant 34% du financement des secours comme il le fera au cours de l'année 1937 – sur le problème du chômage tenait pourtant aux éléments fondamentaux de l'analyse de la situation économique que partageaient tant le Cabinet que les commissaires. S'il y avait reprise économique et amélioration de l'emploi déjà en cours, comme le reconnaissait explicitement la Commission¹⁷¹, alors même qu'à peu près aucune de ses suggestions n'avaient été adoptées, pourquoi le gouvernement aurait-il dû se préoccuper de recommandations qui n'auraient fait qu'entraver sa marche vers l'équilibre budgétaire, mesure ultime pour rétablir la confiance des affaires et la croissance économique?

Dans le langage de Hall, les commissaires font face à une importante anomalie contredisant un des préceptes fondamentaux du paradigme de politique gladstonien dans lequel ils sont toujours englués: il y a persistance du chômage en pleine reprise économique. Dès lors, ils ne peuvent proposer que des mesures *ad hoc* (de deuxième niveau) et ils ont une grande difficulté à faire valoir l'urgence de s'occuper du chômage puisque la croissance économique – le plus primordial des objectifs de politique – se porte bien.

En septembre 1937, Arthur Purvis est un homme profondément désillusionné¹⁷². Frustré et irrité de son impuissance, il changera d'attitude et passera aux critiques ouvertes et publiques du gouvernement. Lorsque le gouvernement de Maurice Duplessis mettra en place une initiative de travaux publics, une mesure à laquelle était opposée la Commission, Purvis l'appuiera publiquement et la présentera comme étant justifiée par l'inaction du

¹⁷⁰ Le rapport rendra essentiellement publique les propositions communiquées directement et en privé au gouvernement au cours de l'année précédente.

¹⁷¹ Le rapport intérimaire le reconnaît par exemple dès sa première page: « Various stages usual to depressions [...] had been passed before the National Employment Commission came into being. In fact, the stage was in considerable measure already set for recovery ». Plus loin, il prend prétexte de la rapide amélioration des conditions de l'emploi pour recommander, « at this stage of the recovery », de réduire les dépenses dans les travaux publics. National Employment Commission, « Interim report of the National Employment Commission », Appendix A, p. 5 *in*, National Employment Commission, *FINAL REPORT*, 26th January, 1938, Ottawa.

¹⁷² Struthers, *op. cit.*, p. 164.

gouvernement fédéral. Cet épisode ne faisait qu'annoncer que les principaux responsables de la Commission renonçaient alors à influencer le gouvernement de l'intérieur.

Au début de novembre 1937, King semble finalement s'être rendu aux mêmes conclusions que Bennett quelques années plus tôt : il envoie une lettre à ses homologues provinciaux leur demandant de consentir à un amendement constitutionnel accordant au parlement fédéral les pouvoirs nécessaire pour mettre en place un régime national d'assurance-chômage. Le timing de cette lettre n'est pas anodin. La *Commission royale sur les relations entre le Dominion et les Provinces* (Commission Rowell-Sirois), officiellement mise sur pied en août de la même année, amorçait alors ses travaux¹⁷³. King visant alors plus que jamais l'équilibre budgétaire pour l'année qui arrivait, il ne fait aucun doute qu'il voyait lui aussi l'AC dans une perspective gladstonienne, c'est-à-dire comme un moyen de se détourner du financement des secours. Non seulement l'équilibre budgétaire ne serait-il jamais atteint sous la gouverne de Mackenzie King, mais celui-ci serait carrément remis en question en tant qu'objectif de politique global par l'introduction au sein de son cabinet d'une nouvelle façon de penser l'économie qui allait également déclencher une crise dans son gouvernement.

On sait peu de chose de ce qui s'est passé à l'intérieur de la Commission Purvis au cours de la période où fut rédigé son rapport final. Celui-ci allait se distinguer substantiellement du rapport intérimaire et constituer le premier assaut formellement keynésien contre la forteresse des idées gladstoniennes. Le 20 décembre 1937, Mackenzie King sera mis au courant de ses recommandations centrales. Dans un revirement complet par rapport à ses travaux précédents, la Commission recommandait non seulement que le gouvernement fédéral mette sur pied un régime national d'AC, mais également qu'il prenne en charge l'entière responsabilité de l'assistance-chômage pour les chômeurs non éligibles aux prestations d'assurance. Une telle

¹⁷³ *Ibid.*, p. 162-3. La Commission Rowell-Sirois fut créée pour étudier les problèmes structurels des bases financières et économiques du fédéralisme canadien dans lequel les provinces de l'Ouest avaient besoin année après année de prêt d'urgence de dernière minute du gouvernement fédéral pour éviter le défaut de paiement. À Ottawa, on hésitait à simplement laisser tomber les provinces en faillite à cause des conséquences appréhendées sur le crédit du pays qu'aurait pu engendrer des faillites en chaîne des municipalités et des provinces. La proposition de créer la commission était issue d'une rencontre des ministres provinciaux des finances. Elle avait été suggérée par les trois provinces de l'ouest et n'avait pas rencontré d'opposition. Une autre proposition avait cependant été endossée par l'ensemble des provinces, soit celle à l'effet que le gouvernement fédéral assume une plus grande part de l'assistance-chômage. Voir aussi Bryce, *op. cit.*, p. 187-198.

proposition était rien de moins que scandaleuse pour King. Elle se trouvait en effet à donner d'incroyables munitions à tous ceux (provinces, syndicats, CCF, Parti communiste, divers acteurs politiques aux différents niveaux, etc) qui réclamaient un plus grand engagement du fédéral face au problème du chômage, au moment même où King cherchait plutôt à s'en libérer pour équilibrer son budget et arriver à offrir des baisses d'impôt pour la prochaine élection.

Le journal personnel de King témoigne de la violence de sa réaction: « the principle was wrong[...] we would have a terrible situation on our hands and a worse problem than the one which we are, thus so far, facing¹⁷⁴. » En laissant la commission prendre cette voie sans en aviser le cabinet, Norman Rogers s'était comporté de façon « really outrageous »: à lui seul, il allait défaire le Parti Libéral! Quant à Purvis, en laissant le rapport paraître dans cette forme, il se trouvait à accomplir auprès de King « a distinctly unfriendly and cruel act », lui occasionnant possiblement « the greatest embarrassment » de sa vie politique. Avant de passer au sort qui lui sera réservé, examinons un peu le contenu de ce rapport.

5.2 Le rapport final de la Commission Purvis

Le rapport final de la Commission Purvis reste structuré autour de l'analyse économique de W. A. Mackintosh. Celle-ci avait toutefois pris une nouvelle inflexion après que l'économiste de la commission ait lu la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, paru à peu près au moment de la création de la commission¹⁷⁵. Le rapport final réaffirme la thèse fondamentale selon laquelle les causes de la dépression au Canada, et donc des fluctuations de l'emploi, tiennent à sa forte dépendance aux exportations et aux marchés de crédit étrangers. Si la politique économique canadienne ne peut éliminer les fluctuations qui ont cours dans les « great creditor countries », le gouvernement peut toutefois compenser en

¹⁷⁴ Pour cette citation et les suivantes, de même que pour la très intéressante réaction de King aux recommandations de la commission Purvis, voir le journal de King du 20 décembre 1937 au 23 décembre 1937. WLMK, *op. cit.*

¹⁷⁵ W. A. Mackintosh allait le reconnaître explicitement plus tard: « In reporting on the role of public spending in contributing to the stability of the economy, the Commission... was evidently strongly influenced by Keynes' *General Theory* as well as discussions in the United States », H. Aitken et al., *The American Impact on Canada*, 1959, cité in Bryce, *op. cit.*, p. 116.

partie ces variations venues de l'extérieur. En temps de prospérité, le gouvernement devrait se préparer à faire face aux périodes difficiles en limitant les dépenses et en réduisant la dette publique afin d'éviter de devoir immédiatement couper ses dépenses dès le début d'un ralentissement économique. C'est lorsqu'il est question des dépenses publiques que l'idée de gestion contre-cyclique – et donc le changement de paradigme – apparaît pleinement :

There is sound economic ground for urging a policy under which public expenditures might be expanded and contracted to off-set fluctuations in private expenditures [...] public works, in contrast with others expenditures, are probably more capable of being postponed and made in the proper economic circumstances without thereby reducing the value of the work. The fact, also, that unemployment bears very heavily on the unskilled workers, and on workers in the constructions trades – i.e., those sections of the workers who feel the greatest force of depressed times – is a further reason why expenditures on public works are of particular importance. It should not be lost sight of, however, that the essential of any stabilizing policy of this sort is the expansion and contraction of *public expenditures* to the end that *total expenditures* (public and private) may be made more stable.¹⁷⁶

On attribuera aux régimes d'AC et d'assistance-chômage proposés la responsabilité d'être une première ligne d'intervention vis-à-vis le problème du chômage, atténuant le coup d'un nécessaire ajustement de l'économie canadienne aux conditions des marchés externes. C'est seulement une fois l'ajustement effectué (« when the period of desirable liquidation has passed and low interest rates have been established ») qu'un programme de dépenses publiques devrait être lancé. Dans les périodes initiales du ralentissement économique, « governments should not violently contract expenditures ¹⁷⁷ ». Le rapport propose ainsi un programme de renouvellement et de développement d'infrastructures (infrastructures sanitaires municipales, touristiques, routes, chemin de fer, etc.) ainsi que de conservation de la nature. Il suggère aussi des mesures comme des crédits d'impôts pour stimuler l'investissement privé dans le logement ainsi que pour encourager les entreprises à investir dans leurs équipements productifs. Enfin, il met en garde le gouvernement contre la tendance à augmenter les taxes dans les moments de ralentissement économique afin de boucler le

¹⁷⁶ National Employment Commission, *FINAL REPORT*, op. cit., p. 34

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 35.

budget. Sans le mentionner explicitement, comme l'écrira Robert Bryce : « It is clear that the commission expected that such a program might involve budget deficits. ¹⁷⁸»

- Le rapport précise qu'une politique d'augmentation des dépenses publiques ne doit pas être confondue avec une politique fournissant simplement du travail pour les bénéficiaires des secours de chômage (souvent pour des motifs moraux). Si un tel programme n'est pas accompagné de nouveaux investissements publics, il n'aura aucun effet à la hausse sur le revenu national : il ne fera que le distribuer autrement. « It would be a program of relief rather than of recovery »¹⁷⁹. Cette distinction relief/recovery témoigne de l'émergence encore timide d'une nouvelle façon de comprendre et d'intervenir sur le problème du chômage : au lieu de travailler aux marges de l'économie en offrant de l'assistance temporaire pour soulager les travailleurs victimes d'un chômage frictionnel/structurel, le gouvernement peut travailler activement à faire diminuer le chômage conjoncturel en soutenant la reprise économique par l'accroissement de ses dépenses.

Si la proposition de régimes d'assurance-chômage et d'assistance-chômage n'est pas encore justifiée dans des termes explicitement keynésiens, on a vu qu'il lui est donné un rôle d'atténuation des effets des récessions en attendant le réajustement de l'économie et l'entrée en matière d'une politique de dépenses publiques. Le rapport présentera sa proposition comme une façon efficace pour le gouvernement fédéral de faire des réserves en temps de prospérité pour faire face aux dépenses plus importantes en cas de récession¹⁸⁰. L'AC n'a pas encore en tant que telle une fonction proprement économique.

La recommandation d'ajouter aux responsabilités du gouvernement fédéral non seulement l'AC et un service national d'emploi mais également toute l'assistance-chômage serait venue de Christie Tait, un expert britannique de l'AC du Bureau International du Travail venu à la demande de Rogers¹⁸¹. Le Canada s'inspirant directement de la Grande-Bretagne pour son régime d'AC et son service d'emploi, il découlait naturellement et logiquement pour Tait d'y adjoindre un régime d'assistance. L'expérience de la banqueroute du régime britannique

¹⁷⁸ Bryce, *op. cit.*, p. 116.

¹⁷⁹ National Employment Commission, *op. cit.*, p. 34.

¹⁸⁰ *Ibid*, p. 25 et 29.

¹⁸¹ Struthers, *op. cit.*, p. 176.

illustra encore une fois ce qu'il fallait éviter. Un régime d'AC ne pouvant assumer l'ensemble du fardeau des chômeurs sans mettre en péril sa solvabilité, il fallait un programme offrant une protection aux sans-emplois ne se qualifiant pas – ou plus – aux critères du premier régime. « Unless this is done it is certain that there will be continued pressure of public opinion to force extended benefits under the Insurance scheme even though these may not be actuarially sound¹⁸². »

La proposition comportait plusieurs autres avantages. Elle permettait d'éliminer le complexe système de subside pour le financement des secours aux chômeurs qui provoquait de constants affrontements entre le fédéral et les provinces. Les municipalités et les provinces se voyaient déchargé d'un fardeau pesant lourd sur l'état de leurs finances déjà fort mal en point. On jugeait aussi que le gouvernement fédéral serait mieux placé du point de vue des infrastructures et de l'expertise pour permettre une administration efficace. Un système nationalement unifié simplifierait plusieurs questions reliés à l'éligibilité selon le lieux de résidence, en plus de faire reposer le risque de l'AC sur une base plus large. Enfin, mentionnons que le rapport final reprend également les recommandations précédemment formulées au gouvernement à propos des politiques de logement, de formation de la main-d'œuvre, de la création d'un service national d'emploi sous juridiction exclusive du fédéral.

Les causes de l'important changement de cap de la Commission tiennent manifestement au refus presque systématique du gouvernement d'agir qui a considérablement frustré Rogers, Purvis et les autres principaux membres de la Commission. Impuissants et marginalisés, ils auraient ainsi choisi de forcer une confrontation sur la question de la responsabilité du chômage¹⁸³. Dans ce contexte de conflit politique interne sur fond de dépression économique persistante où l'un des deux camps n'avait plus rien à perdre, les nouvelles idées de Mackintosh trouvaient un fenêtre d'opportunité pour s'exprimer. Les propositions audacieuses du rapport relativement à l'AC et l'assistance-chômage prenaient un autre sens et une plus grande force lorsque appuyés sur des arguments affirmant la possibilité pour le gouvernement de mettre en place une stratégie proactive pour relancer la croissance

¹⁸² National Employment Commission, *op. cit.*, p. 30.

¹⁸³ Comme le souligne Struthers, c'était au moins la conclusion à laquelle en était arrivé King lui-même. Struthers, *op. cit.*, p. 177. WLMK, *op. cit.*, 25 janvier 1938 et 18 mars 1938.

économique. Si King échouera dans ses tentatives de faire fléchir les membres de la Commission pour en modifier le rapport final, il arrivera cependant à leur faire admettre que les implications financières et constitutionnelles de celui-ci requerrait un examen approfondi par la commission Rowell-Sirois. La stratégie du gouvernement sera simplement de ne pas se prononcer sur son contenu et de tout renvoyer à cette dernière commission.

Entre-temps, King s'était engagé au début janvier de 1938 à présenter un budget équilibré pour la prochaine année : 70 M\$ de dépenses devaient être retranchés. Or, plusieurs signes laissaient alors paraître que le pays était en train de retomber en récession mais, pour King cela ne rendait que plus urgent d'économiser autant que possible¹⁸⁴. On gela conséquemment le montant maximal de la contribution du fédéral au financement des allocations de secours au niveau d'octobre 1937 (au moment où avaient eu lieu les dernières coupures sous prétexte de la reprise économique) en plus d'imposer de nouvelles restrictions alors que le nombre de chômeurs explosait et que le nombre de récipiendaires de secours augmentait de 30 % (entre octobre 1937 et mars 1938). Les critiques généralisées et l'agitation sociale engendrées par ces coupures effectuées au pire moment feront en sorte que le Premier ministre et son collègue des Finances feront face à un soulèvement des autres membres du cabinet qui étaient, dans les mots de King, « all for more in the way of expenditures, to save a situation of which they have grown very fearful¹⁸⁵ ». Bien que sympathique aux positions de Dunning, King se rendit compte que le problème du chômage était devenu critique, particulièrement dans les villes¹⁸⁶.

Dans un passage qui témoigne bien de la rationalité libérale qui a présidé à l'émergence de l'État-providence autant que de l'évolution de la pensée du Premier ministre, King écrira le 1^{er} avril 1938 dans son journal :

In politics, one has to continually deal with situations as they are in the light of conditions as they develop from time to time. The world situation has headed the countries of the world more and more in the direction of the extension of State authority and enterprise, and I am afraid Canada will not be able to resist the pressure

¹⁸⁴ Struthers, *op. cit.*, p. 188.

¹⁸⁵ WLMK, *op. cit.*, 1^{er} avril 1938.

¹⁸⁶ *Ibid.*, 28 mars 1938 et 1^{er} avril 1938.

of the tide. The most we can do is to hope to go only sufficiently far with it as to prevent the power of government passing to those who would go much farther[...]¹⁸⁷.

Lentement mais sûrement, le vent commençait à tourner. Un comité ministériel présidé par Norman Rogers sera mis sur pied pour proposer un ensemble de dépenses supplémentaires pour faire face à la crise. Les discussions sur la proposition de ce comité amèneront le gouvernement au bord de l'éclatement et le débat se cristallisa autour de la question du déficit. Dès le départ, armé des arguments du rapport Purvis, Rogers se montra catégoriquement opposé à toute idée de chercher à équilibrer le budget¹⁸⁸. De son côté, Dunning avait informé King qu'il pourrait démissionner s'il était contraint à un déficit supérieur à 30 M\$. Les menaces de démission deviendront explicites et réciproques après le dépôt de la proposition formelle du comité de Rogers : un ensemble de mesure de travaux publics et de conservation évalué à 75 M\$ (Dunning refusait de dégager davantage que 25 M\$). Un intense travail de médiation et de négociation effectué par King permettra au Cabinet d'arriver à un compromis. On s'entendit finalement sur un programme de 40 M\$ en dépenses supplémentaires pour faire face à la crise et Dunning présenta un budget au déficit relativement modeste de 25 M\$¹⁸⁹.

Si les montants et la rhétorique ne permettent pas de conclure au renversement de paradigme, des failles importantes venaient d'être effectuées et la digue ne tarderait pas à être emportée. Il y aura dans ce budget des sommes consacrées à des travaux publics (pour des routes favorisant le développement des industries minières, touristiques; des travaux de conservation naturelle et de site historiques; développement d'industries de la pêche), pour encourager la construction privée (par des allègement fiscaux), de logements abordables et d'infrastructures municipales (via des prêts ou des garanties de prêts aux municipalités)¹⁹⁰. Or, ces mesures avaient en commun de viser non seulement à atténuer les maux de la crise mais à soutenir la reprise économique. Les travaux publics favorisaient le développement d'industries stratégiques pour l'économie canadienne – et non pas seulement à occuper des chômeurs

¹⁸⁷ *Ibid*, 1^{er} avril 1938.

¹⁸⁸ King écrit : « Rogers showed a good deal of impatience at any suggestion of seeking to have the budget even approximatly balanced. » *Ibid.*, 5 mai.

¹⁸⁹ Le déficit pour l'année 1938-39, révélé dans le budget de l'année suivante, sera finalement de 31 M\$, auquel Dunning aura ajouté un autre 25 M\$ à titre de protection contre des pertes appréhendées pour les agriculteurs. Bryce, *op. cit.*

¹⁹⁰ Struthers, *op. cit.*, p. 190-191.

autrement dangereux – tandis que les mesures encourageant l'industrie de la construction procuraient des maisons en même temps qu'elles créaient des emplois. Comme l'avait recommandé le rapport final de la Commission Purvis, « relief » et « recovery » allaient main dans la main.

Une autre barrière importante sera franchie. En intervenant directement auprès des municipalités, le gouvernement fédéral s'introduisait pleinement dans des champs de compétences qui n'étaient pas les siens. Il élargissait ainsi considérablement la compréhension du « rôle », des responsabilités et des limites acceptables de l'action de l'État canadien. King s'était pourtant servi à plusieurs reprises de l'argument juridictionnel pour refuser de donner suite aux recommandations du rapport Purvis¹⁹¹. Dunning, reconnaissant pleinement faire intrusion dans un champs de compétence qui n'était pas celui du fédéral, s'en expliqua ainsi : « we can justify entering at all only as primarily an attack upon our great national problem of unemployment¹⁹² ». Devant l'urgence du problème national qu'était devenu le chômage, les frontières constitutionnelles n'étaient plus aussi figées qu'elles en avaient eu l'air. Plusieurs années de dépression économique et d'échecs à lui trouver des solutions commençait à avoir raison d'une limite « objective » à l'action de l'État canadien.

Une autre limite « objective » disparaîtra avec le budget de 1939 qui sera le premier à reposer explicitement sur le principe de la gestion contre-cyclique de la demande et à pulvériser la norme de l'équilibre budgétaire (Voir partie précédente). Du même coup, le gouvernement a alors complètement abandonné sa politique de tenter de se libérer de ses engagements en matière de chômage. En attendant les conclusions de la Commission Rowell-Sirois et les négociations Dominion-provinces attendue par la suite, à défaut d'aller de l'avant avec l'AC, le gouvernement de King augmentera sa contribution (de 30 à 40% des coûts) aux allocations d'assistance-chômage malgré la baisse du nombre de bénéficiaires de secours à son plus bas niveau depuis 1931¹⁹³.

¹⁹¹ Voir section précédente. Parmi d'autres mesures de ce budget, mentionnons que le programme de formation destiné aux jeunes pour lequel King n'avait pas voulu attribuer plus d'un M\$ sous prétexte de l'argument juridictionnel se verra finalement alloué les 2,5 M\$ demandés initialement. *Ibid.*, p. 191.

¹⁹² *Ibid.*, p. 191.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 197.

5.3 La *Loi de 1940 sur l'assurance-chômage* et l'institutionnalisation du keynésianisme canadien

L'éclatement de la guerre à l'automne 1939 allait fournir les derniers éléments nécessaires pour mettre fin aux tergiversations dans le domaine de l'AC. Le nouveau ministre du Travail, Norman McLarty, était d'autant plus favorable à un tel régime que la guerre rendait nécessaire de se préparer à la démobilisation des troupes. Il jugea cependant impossible d'agir avant les prochaines élections prévues au printemps 1940. L'une de ses raisons était l'impossibilité d'obtenir un accord constitutionnel à temps. L'autre, que les besoins de la guerre n'allait pas laisser au Trésor suffisamment de fonds pour établir un régime qui puisse apparaître un tant soit peu satisfaisant auprès des syndicats. L'AC apparaissait encore comme un fardeau financier.

À défaut d'une assurance, McLarty proposa de mettre sur pied un Fonds d'épargne volontaire. King repoussera comme largement insuffisante cette proposition (« like using a sprat to catch a whale »), mais continua manifestement à réfléchir au problème. Deux semaines plus tard, il demandait à son ministre de soumettre le projet de loi pour un régime d'AC dès le début de la prochaine session parlementaire. Plusieurs raisons motivaient ce revirement. Non seulement la guerre avait-elle créé des conditions propices pour procéder rapidement avec des « réformes sociales évidentes », écrira King, mais, référant au problème de la démobilisation, elle les avait rendu « plus ou moins impératives »¹⁹⁴. Sur le plan des relations avec les provinces, une fenêtre d'opportunité politique venait de s'ouvrir, avec notamment la défaite électorale de Maurice Duplessis aux mains du Parti libéral d'Adélard Godbout. King était largement confiant d'arriver à obtenir un accord. Sur le plan de la viabilité économique, le fardeau ne serait pas si élevé que le croyait McLarty puisque aucune indemnité n'aurait à être payée avant deux ans et que les contributions « durant les années de prospérité » compenseraient facilement. Enfin, puisque le rapport de la Commission Rowell-Sirois ne serait vraisemblablement pas déposé avant les prochaines élections, le vieux politicien aguerri voulait pouvoir affronter ces adversaires en disant ne pas avoir attendu le dépôt final pour aller de l'avant avec ses recommandations.

¹⁹⁴ Correspondance de King à McLarty, 16 janvier 1940, cité in Struthers, *ibid.*, p. 197.

La proposition rencontrera de l'opposition de la part de ministres importants¹⁹⁵, mais King la surpassera assez aisément. Il invoquera devant le Cabinet qu'il se sentait personnellement lié par l'honneur à l'introduction d'un tel projet de loi, que le CCF menaçait le Parti Libéral sur sa gauche, qu'il fallait protéger le libéralisme canadien (« keep Liberalism under control in Canada ») et par une étonnante sollicitude retrouvée envers les travailleurs¹⁹⁶. Tel que prévu, notamment sous prétexte de la guerre, les provinces ne s'opposèrent pas non plus à l'initiative. Ainsi avaient été vaincues les dernières résistances politiques.

Une fois la décision prise d'aller de l'avant, le Ministre McLarty procéda rapidement. La *Loi sur l'assurance-chômage* qui sera adopté en août 1940, avait été rédigé en 1938 et reprenait l'essentiel de la loi voté sous en 1935 sous Bennett¹⁹⁷. La principale différence sera le remplacement des prestations à taux uniformes par des prestations établies en fonction du niveau de contribution¹⁹⁸. La durée d'emploi requise pour l'admissibilité aux indemnités passe de 40 semaines au cours des deux dernières années dans la loi de 1935 à 180 jours (l'équivalent de 30 semaines) dans la nouvelle loi. Seront toujours exclus du régime les travailleurs saisonniers (agriculture, foresterie, pêche, transport) et ceux qui occupent un emploi dans la fonction publique. L'administration du régime est assurée par une commission créée par la loi et qui également responsable d'une service national de placement fonctionnant de concert avec le régime. La commission est composée de trois commissaires dont deux sont nommées après consultations d'organisations représentatives des employeurs et des travailleurs. La caisse du régime est financée à parts égales par les cotisations de ces

¹⁹⁵ J. L. Ralston, Ministre des finances à l'époque (1939-40); J. L. Ilsley, Ministre des finances (1940-45); C.D. Howe, surnommé « Minister of Everything » pour avoir occupé pratiquement tous les portefeuilles importants; Ernest Lapointe, lieutenant québécois de King et ministre de la Justice. Ilsley et Ralston reprendront surtout l'argument que cela détournerait des ressources nécessaire pour la guerre. Howe soutiendra de son côté qu'une AC se répercuterait sur les prix et contribuerait à augmenter l'inflation. *Ibid.*, p. 198. King écrira d'ailleurs : « Howe has very much the employer's mentality. » WLMK, *op. cit.*, 16 janvier 1940.

¹⁹⁶ « Labour, which was doing so much for the winning of the war, would expect us to make provisions for its need once the war was over ». WLMK, *ibid.*

¹⁹⁷ Le 10 juin 1940, après ententes avec chacune des provinces, la Constitution du Canada était modifiée par l'ajout de l'assurance-chômage à la liste des pouvoirs du Parlement du Canada, tels qu'énumérés à l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le 7 août 1940, la *Loi sur l'assurance chômage* reçoit la sanction royale après avoir été rapidement adoptée par les deux Chambres du Parlement. Elle entre en vigueur le 1er juillet 1941.

¹⁹⁸ L'uniformité des taux avait été choisie initialement pour des raisons de simplicité administrative. Les indemnités à taux variables visaient à ne pas nuire à l'incitation à travailler. Pour davantage de détail : Campeau, *op. cit.*, p. 116.

deux derniers, auxquelles le gouvernement ajoute l'équivalent de 20% du total des cotisations en plus d'assumer les coûts de fonctionnement du régime.

Si la haute administration fédérale n'était plus à convaincre¹⁹⁹, la réflexion sur l'AC continuera à s'approfondir et franchira une étape de plus au début de l'année 1940. Un mémo envoyé au Sous-Ministre Clark par W. A. Mackintosh – qui avait depuis intégré le ministère des Finances – mettra de l'avant de nouveaux arguments proprement économiques en faveur de l'AC. En plus de la nécessité d'être prêt à faire face à la démobilisation, l'économiste soulignait l'importance de mettre sur pied un service fédéral de l'emploi (prévu dès 1934 comme indispensable à un régime d'AC) pour développer une véritable expertise sur les conditions et les changements de l'emploi. Une telle organisation était immédiatement nécessaire pour mobiliser la main-d'œuvre disponible en dormance (« the available idle labour » qu'allaient être les femmes) : « On that will depend the possibility of meeting the next year's war effort out of increased production rather than of decreased consumption and capital maintenance.²⁰⁰ ».

¹⁹⁹ Avant de s'imposer chez les politiciens comme paradigme de politique normal, c-à-d comme base référentielle fournissant les termes et délimitant les limites des débats politiques, le paradigme keynésien avait été diffusé de façon relativement autonome au sein de la haute fonction publique de l'État canadien. Nous avons déjà vu le rôle de W. A. Mackintosh. Au moment d'être mis au courant des principales recommandations du rapport Purvis, King apprit avec effroi qu'elles avaient l'appui de deux sous-ministres parmi les plus influents : O.D. Skelton et W. C. Clark, occupant respectivement leur poste aux Affaires étrangères et aux Finances et qui avaient tous deux étudié à Queen's – comme Mackintosh et Rogers, ce qui suffit à King pour y voir une conspiration des « Queen's men ». Clark, en poste depuis 1932, n'était pas *a priori* acquis aux thèses de Keynes. C'est Robert Bryce qui entrera au Ministère des finances en 1938 comme adjoint au Sous-ministre, qui le convertira avant d'arriver au même résultat avec le Ministre Dunning. Bryce, qui avait étudié à Cambridge avec Keynes, occupera par la suite successivement les postes de greffier du Conseil privé et secrétaire du cabinet à partir de 1954, sous-ministre aux Finances de 1963 à 1970 et celui de directeur exécutif du Fonds Monétaire International à partir de 1971.

À propos du budget de 1939, Bryce écrit :

« The department was so small that, despite my junior status, I participated in the discussions for the budget measures, drafted several portions of the speech, and did most of the work on the economic portion of the White Paper – but all under the critical eye of Clark. My arrival as a committed disciple of Keynes, just after the crisis over fiscal policy in 1938, was a coincidence, not a consequence of the debate. » Bryce, *op. cit.*, p. 121. Gilles Dostaler et Frédéric Hanin, « Keynes et le keynésianisme au Canada et au Québec », *Sociologie et sociétés*, vol. 37, n° 2, 2005, p. 153-181.

²⁰⁰ Struthers, *op. cit.*, p. 199-200.

Le rapport Purvis attribuait à l'AC le rôle d'amortir le premier choc des récessions en attendant une politique de dépenses publiques. Cette fois-ci, Mackintosh la voit comme un moyen d'atténuer la surchauffe économique durant la guerre, de contenir l'inflation et de financer l'effort de guerre :

During the expected brisk activity of the war period, the [Unemployment insurance] plan would act as a scheme of compulsory saving", which would not only provide workers with money for the anticipated post-war depression but would also make a large pool of savings "available for Government use, just as if individual workers bought savings certificates." In fact, it was "on of the few forms of compulsory saving which could probably command public support in this country." Because it would force people to save, the plan would also "help to hold down consumption and make labour, equipment and resources available for the war effort."²⁰¹

Apparaissait ainsi l'autre versant de la gestion contre-cyclique de la demande. Dans la *Théorie Générale*, Keynes s'est surtout attaqué au problème du sous-emploi – situation qui affectait la Grande-Bretagne à l'époque²⁰². La question du sur-emploi, de ses conséquences et des moyens de la prévenir y a été moins développée. Cet autre côté de la médaille du principe de la demande effective, Keynes l'élaborera « sous la pression d'événements radicalement différents de ceux qui avaient prévalu jusqu'alors²⁰³ », soit à l'orée de la guerre en novembre 1939. Il fit paraître deux textes dans le Times de Londres intitulés « Paying for the war »²⁰⁴. Dans ceux-ci, il s'affaira à mettre en garde le Trésor anglais contre le danger de l'inflation et de la surchauffe économique que présentait la guerre. Il suggéra ainsi de financer l'effort de guerre par une politique de « paie différée » (deferred pay) fonctionnant par le biais de l'épargne obligatoire (compulsory saving). Celle-ci limiterait la hausse des salaires des travailleurs durant la guerre, contenant ainsi l'inflation, protégeant le salaire réel, et restreignant la consommation de ressources requises pour l'effort de guerre. Une fois la guerre terminée, les travailleurs allaient avoir accès à leur épargne pour dépenser à leur guise

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² Pierre Harvey, « Keynes et le problème de la centralisation des pouvoirs », in François-Albert Angers, Pierre Harvey et Jacques Parizeau, *Essai sur la centralisation. Analyse des principes et perspectives canadiennes*, Les Presses de l'École des Hautes Études Commerciales et Les Éditions de la Librairie Beauchemin, Montréal, 1960, 331 p.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ J. M. Keynes, « Paying For The War I.-The Control Of Consumption, A Problem Of Social Justice », *The Times* Tuesday, Nov 14, 1939, p. 9. John Maynard Keynes, « Paying for the war : II Compulsory Savings, A Detailed Plan », *The Times*, Wednesday, Nov 15, 1939, p. 9.

au moment le plus opportun pour permettre d'éviter le ralentissement économique appréhendé à la fin des hostilités.

Selon toute vraisemblance, Mackintosh a suivi la réflexion de Keynes et découvre les vertus du pendant déflationniste de la gestion contre-cyclique de la demande. Plus important encore, pour la première fois, on conçoit l'AC comme un outil permettant d'intervenir sur la demande : en soutenant la consommation en temps de ralentissement et en limitant l'inflation en temps de plein-emploi. D'un mécanisme à fonction sociale agissant en périphérie des logiques économiques, l'AC deviendra donc peu à peu un mécanisme qui participe de la politique macroéconomique générale du gouvernement. On peut aussi constater là l'effet d'un renversement de paradigme : là où des ministres influents voyaient une mesure coûteuse qui allait générer de l'inflation et détourner de précieux fonds et ressources de l'effort de guerre, Mackintosh voyait une politique qui allait avoir précisément les vertus opposées.

Le couronnement final du paradigme keynésien comme paradigme de politique normal aura lieu au sortir de la guerre et peut être constaté dans deux documents fondamentaux de l'après-guerre. Le premier est le *Livre blanc sur l'emploi et le revenu* présenté au parlement en avril 1945 par le ministre de la Reconstruction C. D. Howe. Ce document – rédigé par et à l'initiative de W. A. Mackintosh – se voulait un énoncé de politique économique visant à dissiper toute « atmosphère de crise » et susceptible de générer un consensus sur les tâches qui attendaient le Canada dans l'après-guerre²⁰⁵. Exposant « what had already been done and what could be expected in respect to postwar reconstruction », le document énonçait les grands objectifs et les principales politiques que le gouvernement entendait mettre de l'avant. Après une exposition du contexte et des défis auxquels il allait faire face – exposé au long des quatre grandes catégories keynésiennes composant la demande agrégée²⁰⁶ – le gouvernement s'engageait à maintenir « a high and stable level of employment » et à faire de cet objectif « a

²⁰⁵ W. A. Mackintosh, « The White Paper on Employment and Income in its 1945 settings », loc .cit.

²⁰⁶ Les exportations, l'investissement privé, la consommation et les dépenses gouvernementales. *Ibid.* C. D. Howe et W. A. Mackintosh, « Extracts from "The White Paper" on Employment and Income », Presented to Parliament by the Minister of Reconstruction, avril 1945, in S. F. Kaliski, *Canadian Economic Policy Since the War*, p. 138.

primary object of policy [...] » traversant l'ensemble des interventions économiques du gouvernement²⁰⁷. La politique fiscale conséquente est énoncée clairement :

The government will be prepared in periods when unemployment threatens, to incur the deficits and increases in the national debt resulting from its employment and income policy, whether that policy in the circumstances is best applied through increased expenditures or reduced taxation. In periods of buoyant employment and income, budget plans will call for surpluses. The government policy will be to keep the national debt within manageable proportions, and maintain a proper balance in its budget over a period longer than a single year.²⁰⁸

La section traitant des dépenses de consommation mentionne de possibles dislocations de la demande liées à la démobilisation et au commerce international contre lesquelles il faut protéger les revenus susceptibles d'être affectés. « It will be necessary to prevent such declines from becoming cumulative and to safeguard low family-incomes especially. » La Loi sur l'assurance-chômage de 1940 constitue une telle protection : « benefits paid under the Act will to an important degree maintain consumption expenditures and maintain employment in the industries producing consumption foods and services²⁰⁹. »

Le *Livre blanc sur l'emploi et le revenu* se voulait un préambule au problème des relations Dominion-Provinces resté en plan depuis le dépôt du rapport de la Commission Rowell-Sirois en 1940 et qui devait faire l'objet d'une grande Conférence du Dominion et des Provinces en 1945. Le Livre vert *Propositions par le Gouvernement du Canada (Proposals by the Government of Canada)* présenté lors de cette conférence réaffirma le nouveau credo énoncé dans le Livre blanc en soulignant que sa réussite dépendrait de la coopération entre tous les gouvernements du pays. Énonçant les pas déjà effectués par le gouvernement, on réitère que la protection du revenu des familles les plus vulnérables sera essentiel pour soutenir la stabilité du flot des dépenses de consommation. L'AC – avec les allocations familiales, les pensions et autres formes d'assistance aux vétérans, de même que la politique de prix plancher dans le secteur agricole – fait partie des pas substantiels accomplis dans cette

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 135 et 153. Réflétant toujours la touche proprement canadienne du keynésianisme de Mackintosh, on précise que l'adoption d'un niveau élevé d'emploi comme objectif de politique au lieu du « plein-emploi » tient à la forte dépendance aux exportations et au caractère saisonnier de l'économie canadienne qui la rendent vulnérable à des forces hors du contrôle du gouvernement et qu'il ne peut compenser entièrement.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 152.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 145.

direction par le gouvernement fédéral : « These will give strong support to consumption expenditures, and consequently to employment, whenever the national income tends to fall »²¹⁰.

Brooke Claxton, Ministre responsable du nouveau ministère fédéral de la Santé et du bien-être social, présentera lors de la conférence la section du Livre Vert traitant de la sécurité sociale. Il synthétisera ainsi la compréhension des politiques sociales qui allait devenir dominante pour au moins les trente prochaines années :

The problem of social security has two aspects. They are first humanitarian or social, and second, economic or financial. Traditionally, we have been prone to regard these aspects as conflicting. Recently, however, we have come to realize that broad social security legislation justifies itself, not only in humanitarian terms but in the contribution it can make to economic stability through the maintenance of production, income and employment, and the equitable distribution of purchasing power.²¹¹

De la même façon, dans son discours du budget de 1946, le ministre libéral des finances J. I. Ilsley se fit le champion de l'investissement public, de la sécurité sociale, de l'AC, des pensions de vieillesse et de l'accès aux soins de santé²¹². Il justifia ces mesures autant sur la base d'arguments de justice sociale et de sécurité économique pour les canadiens, qu'en les intégrant dans un solide programme économique destiné à prévenir la dépression en soutenant le plein-emploi et le revenu national.

5.4 Conclusion

La crise économique des années 1930 poussera le paradigme de politique gladstonien dans ses derniers retranchements. Au cours de leur mandat respectif, Bennett (1930-35) et

²¹⁰ Government of Canada, « Propositions par le Gouvernement du Canada /Proposals by the Government of Canada », p. 58, in Dominion-Provincial Conference, *Dominion and Provincial Submissions and Plenary Conference Discussions*, Ottawa, Edmond Cloutier Printer to the King's Most Excellent Majesty, 1946.

²¹¹ *Ibid.*, p. 84.

²¹² Lewis, *op. cit.*, p. 35-36.

Mackenzie King (1935-1948) réagiront de façon assez semblable face à la crise. Une première conséquence évidente de la dépression sera la crise des finances publiques, précipitées en déficit par la chute des revenus et la hausse des dépenses. Face à celle-ci, tant Bennett que King appliqueront la même recette gladstonienne évidente en ces moments : diminuer les dépenses et hausser taxes, impôts et droits de douanes. Retrouver l'équilibre budgétaire en ces temps économiques était une tâche d'autant plus difficile que la crise économique avait pour effet un chômage atteignant des niveaux inédits qui firent exploser les coûts des secours distribués aux chômeurs. Administrée par les autorités locales et provinciales, mais cofinancée par le fédéral, l'assistance-chômage sera un fardeau constant sur les finances publiques dont le gouvernement fédéral, qu'il soit conservateur ou libéral, voudra se désengager.

L'assurance-chômage apparaîtra rapidement comme une innovation de politique permettant au fédéral de se libérer du borborygme qu'étaient devenues les secours. En établissant un régime d'AC sur de « solides bases actuarielles » et financé par les cotisations des travailleurs et des employeurs, Ottawa pourrait ainsi prendre à sa charge une partie du fardeau du chômage et, conséquemment, laisser aux provinces le financement de l'assistance-chômage. Ce faisant, le coût de l'engagement du fédéral sur la question du chômage reviendrait sous son contrôle et serait limité aux coûts d'administration du régime. La rationalité sous laquelle on envisageait l'AC impliquait donc un changement de deuxième ordre : un nouvel instrument permettant de mieux atteindre les mêmes objectifs. N'eût été de la question des juridictions constitutionnelles, constamment mobilisés à des fins politiques, on peut penser que l'AC aurait été mis en place beaucoup plus tôt au Canada.

Tant Bennett que King arriveront au pouvoir déterminés à rétablir l'équilibre des finances publiques par une politique générale d'austérité, et tous deux se casseront les dents sur de nouvelles aggravations de la situation économique (en 1932-33 pour Bennett et 1937-38 pour King). Malgré de nombreux changements et ajustements de politiques de premier et deuxième ordre, leurs ambitions d'équilibre budgétaire, de règlement de la question du chômage et de rétablissement de la croissance économique resteront condamnées à l'échec. Ces revers successifs contribueront à générer les crises politiques (pour Bennett, l'imminence d'une élection qu'il savait avoir peu de chance de gagner et pour King, l'éclatement potentiel de

son cabinet) auxquels ces gouvernements seront confrontés et qui les amèneront à tenter des initiatives politiques et des compromis inédits pour sauver leur peau. Poussés dans leurs derniers retranchements de survie politique, ce n'est pas de bon cœur que Bennett et King marcheront sur ce qui leur apparaissait à l'époque comme les principes de bases d'une saine gestion des finances publiques.

Il n'est pas anodin que ce soit la question du chômage qui ait été l'élément déclencheur de l'avènement du paradigme keynésien²¹³. Ce sont les travaux de la Commission Purvis qui amèneront, d'une part, l'introduction des idées keynésiennes dans les hautes sphères de la politique fédérale, et d'autre part, qui sera l'élément déclencheur de la crise politique qui atteindra le cœur du cabinet de Mackenzie King. Cette crise débouchera sur un budget de compromis nourri par les idées keynésiennes, auquel succédera l'année suivante un premier budget véritablement – bien que timidement – keynésien : pour la première fois, le déficit budgétaire était présenté comme résultat de l'usage de l'outil fiscal en vue de favoriser la reprise économique. L'accumulation d'anomalies de politiques et d'échecs à résoudre celles-ci minera la crédibilité politique du paradigme gladstonien et de ceux qui se trouvaient à en appliquer les recettes. C'est donc à la faveur d'une crise autant politique qu'économique que l'introduction de nouvelles idées a pu générer un changement de paradigme de politique, et une transformation générale, en conséquence, des objectifs, instruments et niveaux d'ajustement des instruments de politiques.

Le rôle qu'aura eu la Commission Purvis met bien en lumière l'importance que peuvent avoir des instances réflexives de l'appareil gouvernemental dans des processus d'apprentissage social²¹⁴. Mandatée pour étudier la question du chômage, elle a mené une véritable réflexion qui l'a conduite d'une compréhension du chômage tout à fait gladstonienne aux premiers éléments d'économie keynésienne. Ceci dit, tout comme l'évolution des idées en économie influe les logiques politiques, les rapports de pouvoir contribuent à déterminer l'évolution des idées : les relations tendues de la Commission avec le Cabinet, l'accumulation des rebuffades et l'obstination de King à voir en l'austérité budgétaire la solution à toutes les situations

²¹³ Comme l'inflation sera le problème engendrant sa chute.

²¹⁴ Le cas du voyage de Bennett et de son conseiller Finlayson à Londres est un autre cas où la réflexivité des acteurs politiques contribue clairement à déterminer le choix des politiques.

pousseront les commissaires à tenter le tout pour le tout, en rendant publiques des recommandations qu'ils savaient inacceptables pour le gouvernement.

La pleine institutionnalisation du paradigme de politique keynésien prendra du temps à se déployer pleinement et à toucher les politiques sociales. Ce n'est qu'au sortir de la deuxième guerre mondiale que les autorités politiques commenceront à justifier l'introduction ou l'expansion de politiques sociales (modifications de premier ou deuxième ordre) comme relevant non seulement du registre de la nécessité sociale et morale mais également économique. Une fois conçue comme un stabilisateur automatique, et donc un instrument participant de la politique macroéconomique, l'Assurance-chômage pourra amorcer un cycle d'expansion considérable qui durera jusqu'au début des années 1970.

DEUXIÈME PARTIE

DE LA REMISE EN CAUSE DU KEYNÉSIANISME À L'INSTITUTIONNALISATION DU PARADIGME DE POLITIQUE NÉOLIBÉRAL

CHAPITRE VI

1945-1971 L'ÂGE D'OR KEYNÉSIEEN

6.1 La politique macroéconomique keynésienne

La période qui s'étend de l'après-guerre au début des années 1970 est caractérisée par une politique macroéconomique keynésienne d'une ampleur modeste. Neil Bradford qualifie cette politique de techno-keynésienne. Il écrit à propos de cette période: « the modest aims of the paradigm's technocratic managers [was] to fine tune a mostly booming economy through tax cuts, investments incentives and automatic stabilizers »²¹⁵. Il s'agira d'une politique souvent inconsistante, peu efficace et limitée, voire contredite, par d'autres politiques.

D'abord, la nature ouverte de l'économie canadienne et le caractère saisonnier de plusieurs secteurs d'activité économique avait amené le gouvernement à revoir à la baisse son premier engagement à atteindre le « plein-emploi », annoncé par King en 1943, pour devenir un engagement à maintenir un « niveau élevé et stable d'emploi » dans le *Livre blanc sur l'emploi et le revenu*²¹⁶. Ensuite, les principes de gestion contracyclique de la demande ont souvent été appliqués avec trop peu de force pour être efficaces – quand ils n'ont pas été simplement ignorés ou carrément contredits²¹⁷.

²¹⁵ Neil Bradford, « The Policy influence of economic ideas : Interests, Institutions and Innovation in Canada », *op. cit.*, p. 34.

²¹⁶ Ce changement découlait de l'analyse générale du Livre blanc (et de W.A. Mackintosh) qui soulignait la dépendance du Canada envers les marchés extérieurs et la nature saisonnière de plusieurs secteurs économiques.

C. D. Howe et W. A. Mackintosh, « Extracts from "The White Paper" on Employment and Income », Presented to Parliament by the Minister of Reconstruction, avril 1945, in S. F. Kaliski, *Canadian Economic Policy Since the War*. Timothy Lewis, *In the Long Run We're All Dead*, *op. cit.*, p. 39.

²¹⁷ Lewis, *ibid.*, p. 43-44. Scott Gordon, « A Twenty Year Perspective », *loc. cit.*

Enfin, la stabilisation macroéconomique a été une stratégie parmi d'autres. Les disparités régionales et les problèmes sectoriels pour lesquels on a mis en œuvre des politiques comme le Programme de péréquation (1957) ou le Pacte de l'auto (1965) n'étaient pas directement saisissables par les catégories de la gestion de la demande. Au fil des années 1950-60, on mettra de plus en plus de l'avant des initiatives structurelles axées sur l'offre et visant l'amélioration de la position compétitive du Canada. Ont notamment été mises en place des politiques visant le développement des compétences de la main-d'œuvre, l'amélioration de la productivité ou des capacités d'innovation technologique, le contrôle de l'investissement étranger, l'autonomie énergétique, etc. La gestion de la politique commerciale, la politique monétaire et la gestion de la balance de paiement auront aussi des effets délétères nuisant à l'objectif d'un niveau élevé d'emploi²¹⁸. En somme, la politique fiscale ne sera pas toujours le principal instrument de la politique économique et son usage ne sera pas toujours guidé par les principes de la stabilisation macroéconomique²¹⁹. Néanmoins, toute imparfaite et limitée qu'elle ait été, la politique macroéconomique est restée à l'intérieur des grandes catégories keynésiennes durant cette période. Jamais ne sera remise en question l'idée que les déficits budgétaires permettent de compenser les ralentissements économiques. S'il y avait déficit par erreur de planification, ils étaient souvent rationalisés *a posteriori* en termes keynésiens et jamais l'idée qu'ils puissent être intrinsèquement inflationnistes ne sera avancée.

6.2 L'expansion de l'assurance-chômage – 1945-1971

Cette période en sera une de graduelle expansion et libéralisation pour le programme d'AC qui sera modifié et élargi sur une base pratiquement annuelle. Les changements effectués seront essentiellement des modifications de premier ordre affectant le niveau d'ajustement

²¹⁸ David A. Wolfe, « The Rise and Demise of the Keynesian Era in Canada », *loc. cit.*, p. 61. La volonté de contrôler les pressions inflationnistes en 1955 amènera la Banque du Canada à resserrer progressivement la politique monétaire de façon à limiter l'entrée de capitaux américains pour rétablir l'équilibre de la balance de paiement. Combiné à une baisse du taux d'investissement et à la politique fiscale déflationniste du gouvernement de J. Diefenbaker, ces politiques pousseront l'économie canadienne dans une première récession majeure depuis la fin de la guerre. Cette récession fera sentir ses effets de 1957 à 1963, avec un taux de chômage passé d'environ 2% jusqu'en 1953 à plus de 7% en 1961.

²¹⁹ Lewis, *op. cit.*, p. 43.

des différents paramètres du régime (salaire assurable, niveau des prestations, durée de prestations, critères d'éligibilité, secteur d'emplois couvert, etc.). L'effet cumulatif de ces nombreux changements sera de faire passer la couverture du régime de 42% des travailleurs salariés en 1942 à plus de 82% en 1959.

En 1950, l'introduction de prestations supplémentaires constituera la première modification de deuxième ordre affectant le type même des instruments du régime. Devant des signes de ralentissement de l'économie, le gouvernement libéral nouvellement élu de Louis St-Laurent avait promis d'agir pour atténuer le chômage. Le ministère du Travail introduit alors une modification de la Loi pour permettre une extension temporaire des indemnités d'AC couvrant le chômage des travailleurs saisonniers durant l'hiver. Ces prestations supplémentaires étaient payables du 1^{er} janvier au 31 mars au taux de 80% du taux régulier aux chômeurs qui étaient soit non éligibles aux indemnités régulières, soit qui avaient épuisé leur période de prestation ordinaire²²⁰.

Cette modification en était une de deuxième ordre puisqu'elle introduisait un nouvel outil qui n'était pas qu'une simple extension des modes d'intervention déjà en place puisque ces prestations n'étaient pas conformes aux principes ayant guidé jusque là la gestion du régime et l'administration des indemnités. Plusieurs secteurs d'activités saisonnières exclus au départ avaient finalement été intégrés dans le régime mais la Commission de l'AC avait statué que les chômeurs de ces secteurs n'étaient pas éligibles aux prestations durant la saison morte. La Commission avait le mandat, et elle avait été établie pour gérer un régime d'assurance en vertu des principes actuariels. C'est donc entièrement à travers le prisme de « l'idéologie actuarielle » qu'elle percevait le régime et ses possibilités d'expansion. Comme l'explique Leslie Pal, « actuarial ideology did not prevent program enrichment; it simply demanded that such enrichment be consistent with UI principles and prejudice the program's financial base. »²²¹ Ainsi, couvrir le « risque » du chômage durant la saison morte ne s'accordait pas à l'idée que le régime dût seulement couvrir les risques imprévisibles. De la même façon se trouvait contredite la règle, dite de « ratio rule », déterminant la durée de prestations

²²⁰ Pour y avoir droit, les travailleurs devaient avoir cotisé durant au moins la moitié de la période requise pour l'éligibilité aux indemnités régulières. Campeau, *op. cit.* p. 138. Pal, *op. cit.*, p. 110.

²²¹ Pal, *ibid.*, p. 109.

auxquelles les demandeurs avaient droit : chaque cinq jours de cotisation au cours des cinq dernières années donnait droit à une journée de prestations. Directement issus du modèle assurantiel et visant à contrer les abus potentiel du régime, cette règle se trouvait également contredite par l'introduction des prestations supplémentaires.

L'introduction des prestations supplémentaires – une initiative politique – sera ainsi la première de plusieurs entorses aux principes actuariels dont le respect avait semblé si fondamental aux concepteurs du régime dans les années 1930. On se souviendra que ces derniers redoutaient justement ce genre d'extension du régime motivée politiquement et sans égard à la viabilité actuarielle. La Commission de l'AC sera dès le départ très réticente à ce genre de prestations s'apparentant bien davantage à des formes d'assistance que d'assurance²²². Malheureusement pour elle, la refonte de la loi effectuée en 1955 n'allait que consolider les modifications précédentes : les prestations « supplémentaires » devenues « saisonnières » étaient maintenant payables aux mêmes taux que les prestations ordinaires. Plus encore, on allait intégrer les travailleurs du domaine des pêches dans le régime à l'encontre de l'avis explicite de la Commission. Avec seulement 7% de travailleurs de ce domaine qui étaient des salariés et les difficultés d'inspection, la Commission avait conclu « the fishing industry [...] is not suitable to UI [...] some form of unemployment assistance should be provided by the proper authorities rather than attempting to strain the framework of UI to take care of a situation that is not properly an insurance function²²³ ». Dans cet épisode comme dans celui des prestations supplémentaires, l'opposition de la Commission ne sera d'aucune efficacité pour bloquer les initiatives ministérielles.

Fait à une époque où l'équilibre budgétaire constituait une norme forte, le choix de l'assurance et des principes actuariels comme technique de politique venait explicitement de leur coût potentiellement neutre sur le budget de l'État. Inversement, on s'éloignera plus facilement de ceux-ci au fur et à mesure de la consolidation des normes et valeurs du paradigme keynésien, de même que de la montée en importance du soutien de revenu et de la lutte contre le chômage dans la structure des objectifs de politique.

²²² *Ibid.*, p. 111.

²²³ *Ibid.*

6.3 Le rapport Gill

À la fin des années 1950, la première récession majeure de l'après-guerre frappe le Canada. Le chômage qui avait évolué autour des 2%²²⁴ depuis 1945 atteint les 7% en 1960 avec pour résultat que le fonds du régime se retrouve pratiquement à sec. En 1961, les prestations à verser était de 455M\$ tandis que le solde cumulatif de la caisse n'était plus que de 67 M\$²²⁵. Le gouvernement conservateur de John Diefenbaker met alors sur pied un comité d'enquête pour étudier la question et lui soumettre des pistes de solutions. Présidé par Ernest Gill, président de la Canada Life Insurance Company, le comité attribuera la banqueroute virtuelle de la Caisse du régime non seulement au ralentissement économique mais également aux « nombreuses modifications apportées au régime depuis son établissement [qui] ont peu à peu sapé les solides bases actuarielles sur lesquelles il était d'abord fondé²²⁶ ». Les modifications pointées du doigt sont essentiellement les prestations saisonnières.

Le propos central du rapport sera à l'effet de recentrer le régime d'AC sur de saines fondations actuarielles. On ne propose pas pour autant un retrait de l'État ou l'abandon du soutien aux travailleurs saisonniers et aux chômeurs de longue durée. Le Rapport Gill propose plutôt une politique de soutien aux chômeurs en trois volets étanches, visant chacun différents types de chômage. Le premier est celui de l'assurance-chômage, « fondé sur les principes de l'assurance », visant le chômage frictionnel de courte durée inhérent à « un régime de libre économie »²²⁷. Le second volet est un régime de prestations prolongées pour le chômage de longue durée « découlant de causes anormales », i.e. de nature structurelle, saisonnière ou engendrée par les régressions économiques. Disponible aux réclamants ayant épuisé leurs indemnités d'AC, il serait financé à même les recettes de l'imposition générale (à l'encontre du premier volet financé par les contributions des employés et employeurs) « vu que le chômage en question résulte ordinairement de problèmes qui se rattachent à

²²⁴ Avant 1958, le pire taux de chômage observé avait été de 4% en 1954. David A. Wolfe, *loc. cit.*, p. 51.

²²⁵ Campeau, *op. cit.*, p. 226.

²²⁶ Ernest Gill et al., *Rapport du Comité d'enquête relatif à la Loi sur l'assurance-chômage* (Rapport Gill), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962, p. 1.

²²⁷ *Ibid.*, p. 4.

l'ensemble de l'économie ou à l'économie de vastes région plutôt qu'au jeu normal et libre des rapports entre employeurs et employés ²²⁸». Le troisième volet en est un d'assistance pour remédier au chômage résiduel de personnes dont l'employabilité est problématique. Administré par les autorités locales et régionales, il aurait été centré sur l'évaluation par des travailleurs sociaux des besoins individuels en tenant compte du contexte local.

La perspective du Comité Gill répondait essentiellement au problème qui avait rendu nécessaire sa création, soit celui de sa viabilité financière. À chaque type de problème son type de prestation, disaient essentiellement les membres du comité, soucieux de limiter l'usage du régime d'AC à l'indemnisation des pertes d'emplois imprévues et involontaires pour les travailleurs disponibles à l'emploi. Ainsi, s'il faut soutenir des chômeurs désireux de suivre une nouvelle formation ou des femmes enceintes durant leur retrait du marché du travail, le rapport prescrit de créer des programmes spécifiquement à ces fins puisque ces problèmes intéressent « toute la collectivité et l'on a raison de s'attendre à ce que la collectivité, et non la Caisse d'assurance-chômage, en fasse les frais ²²⁹».

Si le rapport ne reconnaît pas explicitement de fonction économique au régime, par exemple de stabilisation de la demande, c'est parce que sa perspective n'est pas économique mais bien fiscale et actuarielle. On affirme toutefois que les problèmes causant le chômage prolongé requiert un « vigoureux effort », notamment, de « la politique monétaire et financière, de la politique commerciale, [...], l'exécution de travaux d'hiver, l'expansion des ressources et des industries » ²³⁰.

Les objectifs de politique généraux ne sont pas critiqués pour leurs effets économiques – comme on accusera plus tard l'AC d'être inflationniste et de nuire à l'incitation au travail. On propose plutôt une modification de deuxième niveau, soit un autre aménagement des différents programmes de politiques qui apparaît plus ordonné. Pour des critiques fondamentales visant la taille de l'État ou le paradigme keynésien, il faudra donc attendre encore quelques années. Peu de temps après le dépôt du rapport, le Parti conservateur perdait le pouvoir aux élections du printemps 1963. Au même moment, la fin de la récession et le

²²⁸ *Ibid.*, p. 6-7.

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ *Ibid.*, p. 6.

retour de l'emploi allaient progressivement renflouer d'eux-mêmes la Caisse du régime, portant un coup fatal à l'apparence d'une urgente nécessité de réforme²³¹.

6.4 Le Livre Blanc et la réforme de 1971

La réforme de 1971 fera du programme d'AC le programme social le plus généreux de l'histoire du pays. Il s'agira aussi d'un élément déclencheur de la chaîne d'événements débouchant sur les réformes des années 1990. Il s'agira d'un point tournant dans l'histoire de l'AC au Canada non pas parce qu'elle aurait instauré un programme devenu par la suite intouchable mais bien plutôt parce qu'elle servira au contraire de repoussoir pour les développements futurs.

Cette réforme est née de l'initiative et de l'intérêt politique. Les libéraux de Pierre-Elliott Trudeau ont fait campagne en 1968 sur le thème de la « société juste ». Une fois au pouvoir, ils cherchent une façon de mettre en œuvre cette vision. Parmi d'autres hypothèses comme des régimes d'impôt négatif ou de revenu minimum garanti, l'élargissement du programme d'AC est apparue comme la mesure la plus facilement réalisable²³². L'initiative sera développée et poussée par le ministre du Travail Bryce Mackasey qui convaincra d'abord le Comité ministériel de la politique sociale et ensuite le reste du Cabinet²³³. Le gouvernement s'engagera donc dans le livre blanc *L'assurance-chômage dans les années 1970*²³⁴, présenté en 1970 par Mackasey, à mettre en place « un nouveau régime d'assurance-chômage [devant] permettre de verser des prestations plus élevées, plus proportionnelles aux gains, sans qu'on se soucie autant de la durée d'emploi du travailleur. » Le Livre blanc est rédigé dans une rhétorique optimiste de progrès social où la « politique sociale est orientée vers le plein épanouissement de la personne humaine »²³⁵. L'initiative vise clairement la redistribution des revenus. Proposant l'extension du régime à tous les travailleurs salariés et spécialement à des

²³¹ David A. Wolfe, *loc. cit.*, p. 61. Campeau, *op. cit.*, p. 148.

²³² Campeau, *ibid.*, p. 149.

²³³ Andrew F. Johnson, "A Minister as an Agent of Policy Change: The Case of Unemployment Insurance in the 70s," *Canadian Public Administration* 24 (1981), p. 621.

²³⁴ Ministère du Travail, *L'assurance-chômage dans les années 1970*, Ottawa Imprimeur de la Reine, 1970.

²³⁵ *Ibid.*, p. 3.

segments de la population active où le risque de chômage est presque inexistant (enseignants et fonctionnaire de l'État), le Livre blanc « fait appel à la bonne volonté et au sens des responsabilités des Canadiens les plus fortunés qui occupent un meilleur emploi » envers leurs concitoyens moins fortunés. S'éloignant considérablement du modèle actuariel, le gouvernement s'engage à assumer les frais engendrés par le versement de prestations supplémentaires de chômage dès que le taux de chômage dépasse les 4%. Bien loin d'exiger l'autofinancement de l'équation actuarielle, le gouvernement établit par là « clairement l'obligation qu'a l'État de soutenir de ses deniers un régime d'assurance-chômage d'envergure nationale quand l'autofinancement est devenu impossible ²³⁶ ».

Le nouveau régime sera d'une complexité impressionnante et sa couverture allait devenir pratiquement universelle, à 96% des travailleurs salariés (contre 80% auparavant). Le critère minimum d'éligibilité est abaissé à 8 semaines assurables au cours des 52 dernières (contre 30 semaines assurables durant les deux dernières années depuis 1955). Les indemnités allaient passer d'un montant équivalent en moyenne à 43% du revenu du réclamant à $66\frac{2}{3}\%$ du salaire assurable (pour un montant hebdomadaire maximal de 100\$ contre 53\$ auparavant), et à 75% pour les réclamants avec personne à charge. Ces modifications auront pour effet de faire passer la valeur des indemnités hebdomadaires moyennes de 26,57\$ à 61,79\$²³⁷.

Le nouveau régime compte également de nouvelles prestations spéciales (maladie, maternité et retraite) accessibles aux prestataires qui ont plus de 20 semaines d'emplois.

La nouvelle loi prévoit une généreuse mais complexe séquence de prestations en cinq phases. (1) La première est de 8 à 15 semaines selon le nombre de semaines assurables (de 8 semaines de prestations pour 8 semaines assurables jusqu'à 15 semaines de prestations pour 20 semaines et plus de semaines assurables). (2) La seconde période est d'une durée fixe de 10 semaines accessible à tous travailleurs qui n'est toujours pas employé à la fin de la première période. Les trois autres phases sont des périodes de prolongation. (3) Les prestations de la troisième phase ne sont accessibles qu'aux travailleurs comptant plus de 20

²³⁶ *Ibid.*, p. 8.

²³⁷ Campeau, *op. cit.*, p. 153.

semaines de travail et pourront atteindre une durée maximum de 18 semaines selon l'attachement préalable au marché du travail. Les deux dernières phases sont liées aux taux de chômage national et régional. (4) La quatrième phase permet 4 semaines de prestations supplémentaires si le taux de chômage national est supérieur à 4% et huit semaines de prestations si le chômage dépasse les 5%. (5) Enfin, la dernière phase prévoyait le versement de 6 semaines de prestations supplémentaires si le taux de chômage régional dépassait de 1% le taux national, de 12 semaines pour un taux régional dépassant de 2% le taux national et de 18 semaines pour un écart de 3% et plus. La loi prévoit toutefois le total des prestations ne peut dépasser 51 semaines. À la même époque aux États-Unis, la durée maximum des indemnités de chômage est de 26 semaines²³⁸.

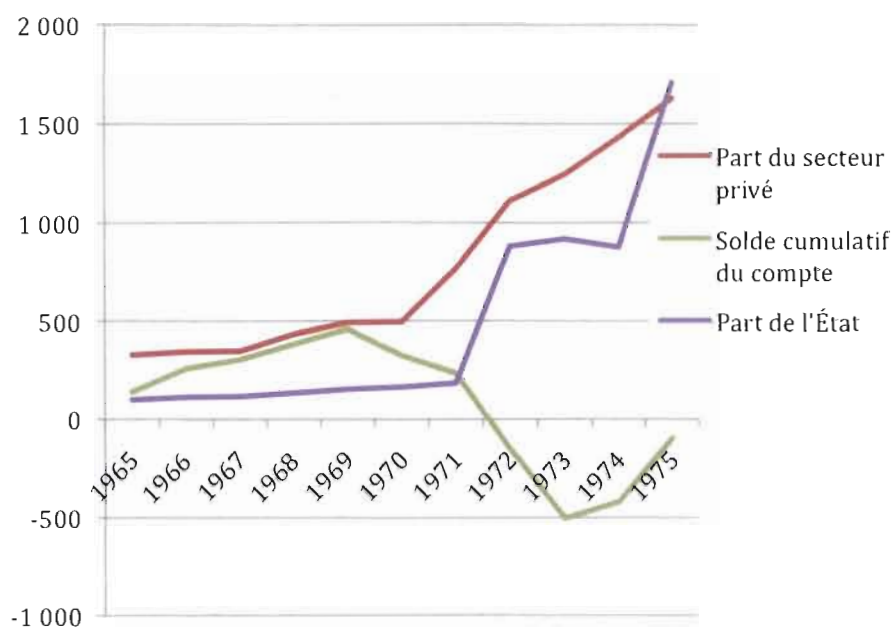
La réforme fait exploser les coûts des prestations de 730 M\$ en 1970 à 3,3 MM\$ cinq ans plus tard²³⁹. La portion des coûts financée par les employeurs et les employés allait passer de 495 M\$ en 1970 à 1627 M\$ en 1975 alors que la part assumée par l'État, de 164 M\$ (25% des coûts du régime) passait à 1707 M\$ en 1975 (51% des coûts totaux du régime) (voir figure 5). La valeur des indemnités octroyées passe de 0,8% à 2,1% du PIB, et de 4,6 à 10,1% du budget fédéral. Malgré quelques resserrements administratifs – allongement du délai de carence de 6 à 14 jours et perte des droits aux prestations en cas de « chômage volontaire »²⁴⁰ – le régime d'AC canadien avait alors une ampleur qui ne serait jamais plus la même que durant la période où prévaudront les critères de la réforme de 1971.

²³⁸ Keith G. Banting, « The Social Policy Divide: The Welfare State in Canada and the United States », p. 294, in K. Banting, G. Hoberg, and R. Simeon, *Degrees of Freedom. Canada and the United States in a Changing World*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, 1997, p. 267-309.

²³⁹ Gary Dingleline, John Hunter, Chris McKillop, *The History of Unemployment Insurance*, Ottawa, Human Resources Development, 1996, p. 88.

²⁴⁰ Auparavant, les prestations étaient retenues pour une période de 6 semaines en cas de départ volontaire ou de congédiement pour inconvénience. Dorénavant, la période de disqualification est réduite à trois semaines mais le chômeur perd complètement les prestations de cette période. Campeau, *op. cit.*, p. 156.

Figure 5. Financement du Compte du régime d'AC (en millions de dollars) – 1965-1975



Source : Georges Campeau, *op. cit.*, p. 226-227.

CHAPITRE VII

LE VENT QUI TOURNE : PROBLÈMES MACROÉCONOMIQUES ET RÉPONSES POLITIQUES INÉDITES (1974-1984)

Inflation can be cured by having unemployment. However, with this cure no keynesian can agree: the essence of the Keynesian system is that it cures unemployment. One can stop the increase in corporate prices and trade-union wages by direct action. (I've long thought such action inescapable.) This does not leave the market system intact as Keynes, the conservative, had intended.

- John Kenneth Galbraith²⁴¹

Le vent commencera à tourner pour le paradigme de politique keynésien autour de 1975. L'inflation forte et persistante poussera les autorités politiques aux limites du paradigme keynésien pour tenter de remédier à la situation. L'échec des méthodes traditionnelles et le refus de sacrifier l'emploi sur l'autel de la lutte contre l'inflation amèneront le gouvernement à tenter de nouvelles mesures *ad hoc*. Impopulaires et difficiles à mettre en œuvre, elles n'arriveront pas, de surcroît, à régler les problèmes pour lesquels elles avaient été instaurées. Le gouvernement du Parti Libéral s'en trouvera décrédibilisé, associé à des méthodes « étatistes » impopulaires et perçues comme inefficaces, ce dont ne manquera pas de profiter le Parti conservateur. Durant ce temps, les thèses monétaristes auront fait leur chemin non seulement dans la discipline économique, mais également à la Banque du Canada et au ministère des Finances. Le paradigme monétariste-néolibéral prendra pied dans la politique monétaire, d'abord très modestement en 1975, puis de façon beaucoup plus dure à partir de

²⁴¹ Lewis, *op. cit.*, p. 45.

La lecture de l'évolution de la politique macroéconomique durant la période 1970-1998 que nous proposons repose essentiellement sur celle proposée par Timothy Lewis dans son excellent ouvrage *In the Long Run We're All Dead: The Canadian Turn to Fiscal Restraint* (UBC Press, 2004).

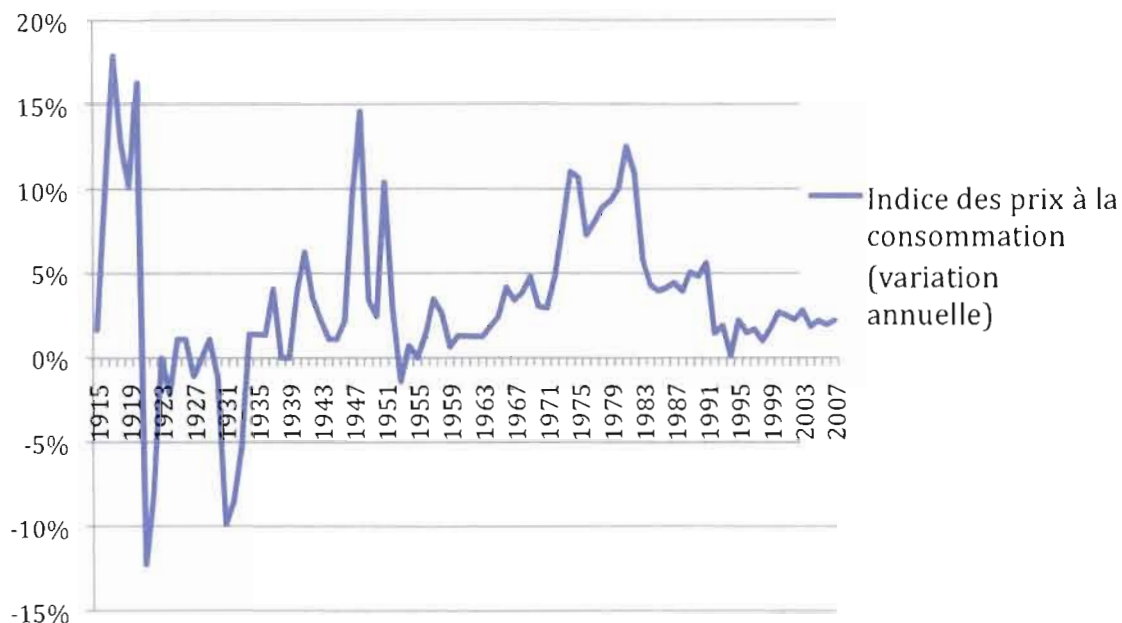
1980. Parallèlement, on limitera un peu le recours aux déficits budgétaires dans le cadre d'une politique de stabilisation macroéconomique à cause des préoccupations pour l'inflation et l'apparition de déficits structurels. Néanmoins, confronté à la sévère récession de 1982, il ne sera nullement question de chercher à limiter l'ampleur du déficit budgétaire. On laissera volontairement agir les stabilisateurs automatiques de la politique fiscale pour éviter toute détérioration supplémentaire de l'économie. Dans la typologie de Hall, le règne des Libéraux de 1975 à 1984 sera caractérisé par l'accumulation d'anomalies insaisissables par les catégories et les outils du paradigme en place qui forceront la mise en place de mesures *ad hoc* qui ne sauront empêcher l'économie canadienne de s'enfoncer dans le marasme.

7.1 Un déclin économique inédit et lourd de conséquence

Le Canada entame au tournant des années 1970 une période de long déclin économique. L'ensemble des pays du G7 allait connaître des ralentissements considérables de la croissance économique et de la productivité. La croissance du Produit intérieur brut (PIB) dans ces pays atteignait en moyenne 5,4% de 1966 à 1973. Elle tombera à 2,7% de 1974 à 1978, puis à 1,1% de 1979 à 1982²⁴². Le taux de chômage moyen passera de 3,4% à 5,5 % puis 6,6%. La croissance économique du Canada sera sensiblement la même que la moyenne du G7 mais son taux de chômage sera supérieur de 1,4 à 1,8%. Toujours dans le même groupe de pays, l'inflation passera de 4,7% pour la période 1966-1973, à 9,5% entre 1974 et 1978, et puis 9,6% de 1979 à 1982. De marginalement inférieurs dans les deux premières périodes, les taux canadiens seront pires dans la dernière. Comme l'illustre la figure 6, le Canada n'avait auparavant connu de tels taux d'inflation que durant la Première guerre mondiale et immédiatement après la Seconde. Enfin, tandis que la croissance de la productivité dans les pays les plus développés chutera de 3,9% à 1,5% puis 0,9% au cours des mêmes périodes, le Canada fera pire à chaque période avec des taux de 2,5%, 0,6% et -1,1%.

²⁴² *Ibid.*, p. 45-46. Tous les chiffres de ce paragraphe proviennent de Lewis, qui les a lui-même tiré de Marc Lalonde, *The Economic Outlook for Canada*, Ministère des Finances, Ottawa, 19 avril 1983.

Figure 6. Évolution historique de l'inflation telle que mesurée par l'indice des prix à la consommation – 1915-2007



Source: Statistiques Canada, Cansim, Tableau 326-0021.

Aujourd'hui, il apparaît clair que ces données témoignent d'un changement structurel de l'économie. À l'époque, toutefois, puisqu'il faut plusieurs années de données pour établir des tendances significatives, elles n'apparaîtront que comme des variations conjoncturelles. Cet inévitable manque de perspective ne sera pas sans conséquence sur les finances publiques puisque les prévisions budgétaires sont formulées à partir de prédictions de croissance économique élaborées sur la base d'une moyenne des années précédentes. Ainsi, la croissance économique sera presque systématiquement inférieure aux prédictions du Ministère des Finances qui ratera constamment ses cibles budgétaires durant cette période. Cette inévitable erreur de perspective sera l'une des sources essentielles de la transformation des déficits conjoncturels en déficits structurels.

7.2 Des nouveaux développements en théorie économique à l'émergence d'un paradigme concurrent

Les années 1970 voient donc l'émergence de la stagflation, un phénomène jusqu'alors inédit qui désigne la cooccurrence simultanée de niveaux élevés de chômage et d'inflation. Jusqu'aux années 1970, le principal objectif de politique économique restait celui de maintenir un niveau élevé d'emploi. Comme nous l'avons vu, la conduite de la politique économique dans le paradigme keynésien s'oriente d'après un arbitrage entre inflation et chômage, supposant une relation inverse entre les deux, tel qu'illustré par la courbe de Philips (voir le chapitre 2). Puisqu'une politique macroéconomique déflationniste réduit l'offre de monnaie et la demande dans l'économie, elle aura un effet à la baisse sur la croissance économique et l'emploi. Or, faire le choix de la lutte contre l'inflation en acceptant de créer du chômage est plus simple dans des contextes conformes aux attentes de la courbe de Phillips. La stagflation vient bouleverser ces repères : si l'inflation et le chômage sont élevés simultanément, doit-on stimuler la demande ou tenter d'en limiter l'expansion ? Lequel des deux objectifs doit être sacrifié pour l'autre ? Jusque là, en cas de menaces simultanées, les autorités politiques avaient généralement eu le réflexe de protéger l'emploi.

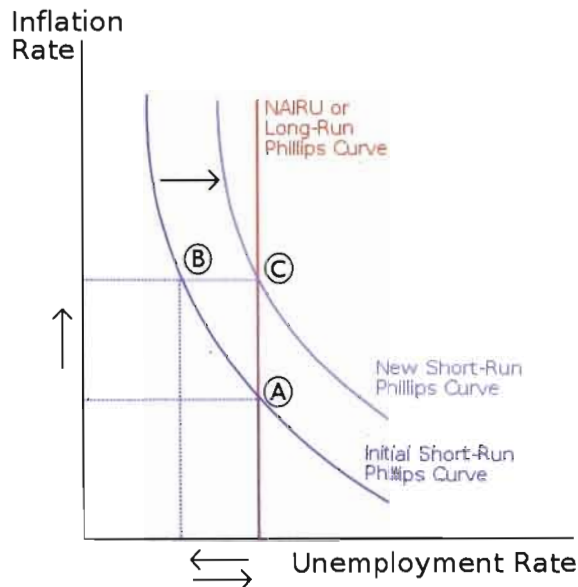
Le développement des idées monétaristes allait transformer les paramètres de ces choix. C'est durant les années 1960 et au début des années 1970 qu'elles acquièrent une audience de plus en plus large dans la discipline économique, notamment avec les travaux d'Edmund Phelps et de Milton Friedman sur le « taux de chômage "naturel" ». Celui-ci désigne l'hypothèse de l'existence d'un niveau de chômage auquel le niveau d'inflation est stable. La locution anglaise de « Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment » et son acronyme de NAIRU sont l'appellation qui s'est par la suite imposée dans la littérature économique²⁴³. Contre l'idée d'un arbitrage possible entre inflation et chômage, on perçoit qu'une politique de stimulation de la demande au dessus du NAIRU n'a que des effets déstabilisants et accélérant l'inflation. En fait, tout compromis entre inflation et chômage (si un peu plus du premier permet de diminuer le second), ne peut être qu'à court terme et de façon temporaire.

²⁴³ Nous utiliserons l'acronyme de l'expression anglaise, de toute façon très répandue dans la littérature, parce qu'il ne semble pas y avoir d'équivalent français qui fasse consensus. Parmi des traductions toutes moins élégantes les unes que les autres, nous avons vu « taux de chômage à inflation stationnaire », « taux de chômage n'accélérant pas l'inflation », « taux de chômage non accélérationniste d'inflation » et « taux de chômage à inflation stable ».

L'accroissement de la demande entraîne une baisse du chômage, mais aussi une hausse des prix et une hausse des salaires. L'inflation ayant pour effet de gruger la valeur des salaires nominaux, progressivement, les acteurs économiques intègrent dans leurs demandes salariales et leur prix de nouvelles attentes d'inflation (passées, par exemple, de 3 à 4%) afin de protéger leur salaire réel. Rapidement, les hausses de salaires et l'accroissement de la demande auront été annulés par l'inflation et le niveau chômage reviendra à son niveau d'équilibre précédent mais ce, avec un taux d'inflation plus élevé que précédemment.

On peut représenter cet effet à partir d'une courbe de Phillips qui se déplace vers le haut, tel qu'illustré dans la figure 7. Dans celui-ci, on voit une première courbe de Phillips où pour faire diminuer le taux de chômage (par exemple : de 8% à 3%), il a fallu accepter de voir l'inflation passer de 6% (A) à 10% (B). Le point C du graphique correspond au moment où l'accroissement de la demande aurait été grugé par l'inflation et où le chômage est revenu au NAIRU, soit son niveau « naturel » de 8%. Toute initiative supplémentaire de stimulation de la demande répéterait le même mouvement. Elle n'aurait pour effet que de propulser l'inflation à un niveau encore plus élevé sans davantage d'effet durable sur le chômage. C'est pourquoi la courbe de Phillips de long terme est dite être verticale.

Figure 7. Mouvement vertical de la courbe de Phillips, d'après une approche en termes de NAIRU



Source : Wikipedia, « Phillips curve », http://en.wikipedia.org/wiki/Phillips_curve, consulté le 1^{er} juillet 2009.

Outre Friedman, plusieurs autres économistes aux approches parfois bien différentes, comme Edmund Phelps et Robert Lucas, contribueront à nourrir l'idée du NAIRU et la critique de la gestion de la demande avec différentes approches microéconomiques intégrant des formes d'anticipation de l'inflation²⁴⁴. Pour Lucas et son modèle des anticipations rationnelles, par exemple, toute stimulation de la demande par le gouvernement sera perçue immédiatement comme devant avoir des effets inflationnistes par les acteurs économiques, lesquels, rationnellement, transposeront instantanément ces anticipations d'inflation dans leurs prix. La gestion de la demande est donc impossible puisqu'elle n'a aucun effet réel, seulement des effets inflationnistes.

²⁴⁴ Pour un survol : Byron D. Eastman, *Labour Market Theory and the Canadian Experience*, Harcourt Brace Jovanovich, Toronto, 1987, 293-307.

Il découle de la critique de la gestion de la demande une conception monétariste de la politique macroéconomique²⁴⁵. L'inflation étant à long terme un phénomène monétaire, on ne peut la contrôler que par la politique monétaire. Plutôt que de chercher à compenser les variations à court terme de l'économie, la politique monétaire doit plutôt viser à maintenir la croissance de la masse monétaire à l'intérieur d'une fourchette à peu près équivalente à l'augmentation du PIB réel et de la population. Quant à la politique fiscale, elle doit être la plus équilibrée possible de façon à ne pas perturber inutilement l'activité économique. Un autre corollaire important est que le meilleur moyen d'arriver à des taux de chômage moyens plus bas à long terme est d'abaisser le NAIRU aux moyens de politiques structurelles visant à réduire les rigidités du marché du travail comme l'abaissement du salaire minimum ou la réduction des indemnités de chômage²⁴⁶.

Le monétarisme se trouvait donc à contredire, voire à renverser, certains éléments parmi les plus importants du keynésianisme, soit la possibilité pour le gouvernement d'influer sur la croissance économique et la création d'emploi, la prédominance de la politique fiscale et le rejet de la norme des budgets équilibrés en tout temps. Pour que le nouveau paradigme économique se transpose en paradigme de politique, il fallait un contexte favorable qu'allait offrir la persistance de la stagflation.

7.3 Les réponses politiques aux problèmes de l'inflation

Le problème de l'inflation acquerra progressivement de plus en plus d'importance, comme en témoigne la création de la *Prices and Income Commission* en 1969. C'est toutefois le premier choc pétrolier de 1973 qui la propulsera à des niveaux inédits en temps de paix et lui donnera une saillance telle qu'il deviendra la principale préoccupation des autorités. Combinée à du chômage élevé, l'inflation créait une situation inconnue et d'incertitude considérable pour laquelle le keynésianisme n'offrait plus de prescriptions évidentes.

²⁴⁵ Milton Friedman, « The Role of Monetary Policy », *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 1, Mar., 1968, p. 1-17.

²⁴⁶ Lewis, *op. cit.*, p. 94. Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport de la Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada*, Vol. II, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 305.

En 1975, le gouvernement, contraint de réagir, mettra en branle un vaste chantier de lutte contre l'inflation avec des interventions sur au moins trois fronts. La première est le Programme de lutte contre l'inflation (PLCI), adopté en 1975, instaurant un contrôle des prix et des salaires. L'annonce en octobre 1975 du programme par le ministre des Finances Donald MacDonald sera présenté comme faisant parti de l'engagement continu du gouvernement envers un niveau élevé d'emploi et de stabilité des prix²⁴⁷. Confronté à de l'inflation et du chômage élevé, le gouvernement soutenait que le remède à l'un ne risquait que d'aggraver l'autre : il se refusait donc à mettre en œuvre de sévères restrictions monétaires et fiscales à cause des conséquences immédiates sur le chômage et la production. Se nourrissant manifestement d'idées issues des travaux autour du NAIRU, le ministre expliquait le problème comme en étant un d'attente : l'inflation du moment menant à des réactions défensives des acteurs économiques cherchant à se protéger de l'inflation, ces réactions avaient pour effet de faire se réaliser l'inflation tant redoutée. Le PLCI visait donc à briser ces attentes d'inflation sans affecter le niveau d'emploi. Pour Timothy Lewis, il ne s'agit pas d'un instrument de politique keynésien puisque le compromis keynésien reposait sur la manipulation des agrégats économique et la non-intervention de l'État dans les décisions privées²⁴⁸. En brimant ainsi la liberté de contrat pour s'arroger le pouvoir de fixer le niveau de croissance des prix et des salaires, le gouvernement brisait le consensus d'après-guerre. Ceci dit, il s'agissait tout de même seulement d'un changement de politique de second ordre puisque la raison même du choix du contrôle des prix et des salaires comme instrument de politique tenait à sa capacité présumée d'atténuer l'inflation sans créer de chômage supplémentaire. En cela, le PLCI était une mesure *ad hoc* et temporaire profondément conditionnée par les engagements et les objectifs de politique du paradigme keynésien qu'il visait précisément à préserver.

La seconde politique sera l'introduction d'une politique de contrôle des dépenses. John Turner avait annoncé un milliard \$ de coupure dans son budget de 1975. L'annonce du PLCI par MacDonald quelques mois plus tard allait s'accompagner d'un engagement du

²⁴⁷ Donald Macdonald est celui là même qui allait présider à partir de 1982 la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Le précédent ministre John Turner avait pourtant déclaré dans son budget de Juin 1975 avoir considéré et rejeté une telle option puisqu'elle aurait nécessité un vaste appui public qui ne semblait pas exister.

²⁴⁸ Lewis, *op. cit.*, p. 57-58.

gouvernement à ne pas permettre une croissance des dépenses de l'État qui soit supérieure à celle du PIB. Tant les coupures de Turner que la politique de contrôle de dépense de MacDonald visaient à ce que le gouvernement donne l'exemple en restreignant ses dépenses de façon à atténuer les anticipations d'inflation. Le gouvernement atteindra globalement cet objectif de maintenir la croissance de ses dépenses au rythme de celui du PIB jusqu'en 1982 (voir Figure 8). Parce qu'elles étaient centrées sur l'inflation et qu'elles limitaient la capacité du gouvernement à recourir aux déficits budgétaires pour stimuler l'économie en cas de récession, ces politiques démontrent que le keynésianisme commençait à trouver ses limites. En même temps, ces mesures visaient à s'attaquer à l'inflation non pas en provoquant un ralentissement économique mais en brisant les anticipations d'inflation²⁴⁹. Encore une fois, puisque l'on cherchait activement à éviter de créer du chômage, la mesure reste empreinte des normes et valeurs du paradigme keynésien.

Le troisième élément est l'adoption, toujours à l'automne 1975, par la Banque du Canada d'une politique de gradualisme monétaire. Celle-ci visait à réduire graduellement la croissance de la masse monétaire telle que mesurée par l'agrégat monétaire M1 (liquidités et dépôts à vue)²⁵⁰ d'une fourchette de 10-15%, à 8-12%, puis à 4-8%. Il s'agissait d'une politique essentiellement monétariste : reposant sur l'hypothèse que l'inflation est un phénomène monétaire, elle présupposait qu'une réduction du taux de croissance de l'offre de monnaie devrait s'accompagner d'une réduction de l'inflation²⁵¹.

En réduisant l'offre de monnaie sans égard aux conditions économiques, le gradualisme monétaire se trouvait à circonscrire les possibilités même d'une politique fiscale contracyclique qui ne pourrait plus compter sur une politique monétaire accommodante. Ayant pour objectif primordial la lutte contre l'inflation et s'appuyant sur une interprétation fondamentalement monétariste de l'économie, le gradualisme monétaire était donc un

²⁴⁹ La différence d'objectifs dans ce cas-ci a des conséquences sur l'ampleur du contrôle des dépenses ou des coupures budgétaires à effectuer. Des budgets réellement déflationnistes auraient coupé bien davantage tout en haussant taxes et impôts.

²⁵⁰ Michael D. Bordo et Angela Redish, « Soixante-dix ans d'activité: la Banque du Canada dans le contexte international (1935-2005) », *Revue de la Banque du Canada*, Hiver 2005-2006, <http://www1.bank-banque-canada.ca/fr/revue/hiver05-06/redish-f.html>.

²⁵¹ Inversement, la thèse de Milton Friedman à propos de la dépression des années 1930 impute la responsabilité de la crise économique à la Réserve Fédérale qui n'aurait pas permis une croissance suffisante de la masse monétaire durant les années 1920 et 1930.

changement de politique participant davantage du troisième ordre que du second. Amorçant un changement de paradigme, le côté « graduel » de la politique témoigne cependant qu'elle était toujours au moins partiellement ancrée dans les normes et valeurs keynésiennes qui en posaient les limites. Le gouverneur de la Banque, Gerald Bouey, avait explicitement défendu son approche à l'époque en soutenant qu'une forte et subite contraction de la masse monétaire aurait des effets dommageables sur l'emploi et la production²⁵². Le ministère des Finances et son titulaire Don MacDonald appuyaient totalement la Banque du Canada dans cette initiative.

Le gradualisme monétaire ne sera pas une expérience très concluante et la politique sera formellement abandonnée en 1982 - en pratique, ce sera toutefois vers la fin des années 1970. À cette époque, la Banque du Canada, en violation de sa politique officielle, relèvera ses taux d'intérêts afin de soutenir la valeur du dollar canadien vis-à-vis les autres devises. Cette politique prendra une autre dimension lorsque Paul Volcker mettra en œuvre les principes monétaristes à la Réserve fédérale afin de lutter contre l'inflation et la dépréciation du dollar américain. Les taux d'intérêt américains seront abruptement propulsés à des niveaux atmosphériques: de 11,43% en septembre 1979 à 13,77% le mois suivant, jusqu'à 17% en mars 1980 et 19,1% en juin 1981²⁵³. Craignant une fuite des capitaux vers les ÉUA et une dépréciation du dollar canadien vis-à-vis le billet vert, la Banque du Canada imprimera à ses taux une trajectoire semblable en les catapultant à des niveaux au moins équivalents ou supérieurs²⁵⁴. Le gradualisme ne tenait plus. Quant à la croissance de la masse monétaire comme cible de politique sur le long terme, elle ne tenait plus non plus. La Banque répondait aux variations à court terme des taux d'intérêts américains et de la valeur du billet vert²⁵⁵.

²⁵² Lewis, *op. cit.*, p. 61.

²⁵³ Ce sont les chiffres du « Federal funds ». Federal Reserve, « Federal funds (Monthly) », *Selected Interest Rates : Historical Data*, Federal Reserve Statistical Release, updated on September 4, 2009 http://www.federalreserve.gov/releases/h15/data/Monthly/H15_FF_O.txt.

²⁵⁴ Par exemple, alors que le sommet atteint par les taux des Federal funds sera de 19,01% en juin 1981, le taux d'escompte officiel de la Banque du Canada sera de 19,07% en juin 1981 et il atteindra 21,03% en septembre suivant au moment où les taux des Federal Funds étaient retombés à 15%. Banque du Canada, « Taux officiel d'escompte - V122530 -- janv. 1935 », *Taux et statistiques : Données historiques sur les taux d'intérêt*, http://www.bank-banque-canada.ca/fr/taux/scf_hist-f.html. Federal Reserve, *op. cit.*

²⁵⁵ Lewis, *op. cit.*, p. 61-62. Michael D. Bordo et Angela Redish, *loc. cit.*

S'il y eu errance sur les moyens et les cibles durant cette période, l'importance accordée à la lutte contre l'inflation comme objectif de politique n'a fait que s'accroître au point de devenir la priorité incontestée de la Banque. Au tournant des années 1980, la politique monétaire était devenue entièrement monétariste. En 1980, le Ministre des Finances, Allan MacEachen endosse l'action de la Banque sans la moindre réserve à propos des effets possibles sur l'emploi. En 1981, MacEachen soutiendra que le problème d'inflation étant plus important que prévu, il fallait lui donner la priorité pour soutenir et améliorer la croissance, la stabilité financière et le progrès social.

La lutte contre l'inflation aurait pu être menée à partir des repères habituels du keynésianisme, c'est-à-dire vouloir déplacer l'économie canadienne au long de sa courbe de Phillips. Mais le chômage déjà très élevé a plutôt poussé le gouvernement libéral à tenter de déplacer la courbe vers le bas, soit à abaisser le taux d'inflation pour chaque niveau de chômage en faisant diminuer les attentes d'inflation. Cette situation inédite et cette stratégie non orthodoxe impliquait pour le gouvernement de mettre en œuvre de nouveaux instruments de politique tout aussi peu orthodoxes. Le PLCI, le programme de contrôle des dépenses et le gradualisme monétaire étaient des politiques qui visaient à s'attaquer à l'inflation tout en évitant le recours à la solution ultime qu'était une politique déflationniste. En vertu des normes et des valeurs du paradigme ainsi que de la structure d'objectifs qui guidait la politique macroéconomique, sacrifier l'emploi sur l'autel de l'inflation n'était pas une option acceptable. Ce refus de choisir entre inflation et chômage et le recours à des moyens *ad hoc* témoignent certainement d'une crise du paradigme keynésien. Son emprise sur la politique restera cependant encore très forte et il faudra encore attendre pour voir des changements de troisième ordre dans la politique fiscale. Cette emprise persistante sera évidente lorsque le gouvernement devra faire face à la récession de 1982.

7.3 Une politique fiscale *toujours* keynésienne

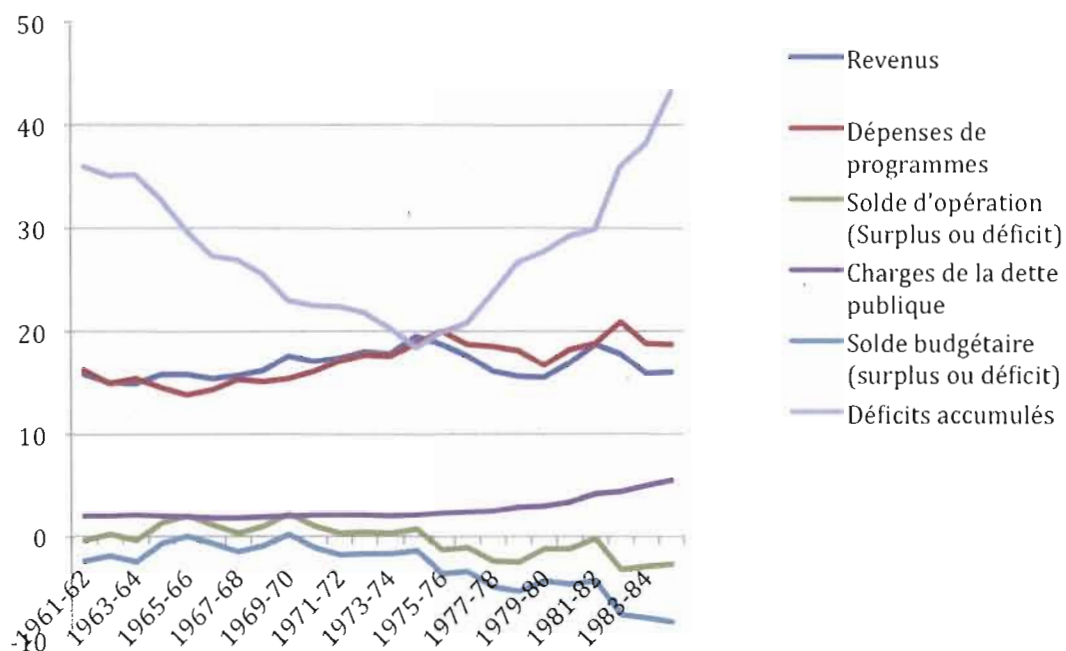
La politique fiscale sous les Libéraux de 1975 à 1984 restera constamment prise dans le dilemme keynésien face à la stagflation: il fallait maintenir un délicat équilibre entre un soutien adéquat de la demande qui permette de préserver la production, les revenus et l'emploi, tout en évitant d'accroître indument les pressions inflationnistes.

Un autre élément qui limitera la possibilité d'une politique fiscale contracyclique est l'apparition de déficits structurels. Les déficits fiscaux sont planifiés aux Finances de manière à pouvoir être résorbés à la fin d'un cycle économique. Toutefois, cette planification se faisant sur la base d'estimations de croissance économique pour une période moyenne calculée à partir des années précédentes, les revenus esperés pour résorber ces déficits ne seront pas au rendez-vous. En persistant et en s'accumulant, de conjoncturels, ces déficits deviendront structurels – un fait qui ne peut qu'être constaté *ex post facto*.

Comme l'illustre la figure 8, l'année 1975 marque une rupture dans la tendance au désendettement de l'État canadien qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. De 107% du PIB en 1945²⁵⁶, même avec des budgets plus souvent déficitaires qu'autrement, la dette de l'État canadien a été grugée par la croissance économique des Trentes glorieuses pour atteindre un plancher de 18% en 1974-75. Au moment où les Libéraux cèderont le pouvoir aux Conservateurs, elle aura plus que doublé pour atteindre 43% du PIB.

²⁵⁶ Mario Fortin, « Haro sur le mot dette », *Sommet*, vol 8, no 1, <http://www.usherbrooke.ca/sommets/v08/n1/DETTE.htm>.

Figure 8. Principaux comptes budgétaires du gouvernement fédéral (en pourcentage du PIB) – 1961-1984



Source: Ministère des Finances, *Fiscal Reference Tables – September 2008*, Canada.

Les déficits engendrés par les politiques expansionnistes visant à atténuer le ralentissement économique n'ont pas résulté d'un accroissement des dépenses mais plutôt d'une privation volontaire de revenu. Craignant que de nouvelles dépenses contribuent à accroître davantage l'inflation, les réductions d'impôts étaient vues comme un moyen plus adéquat de stimuler l'économie et d'atténuer le choc pétrolier qui avait grugé une partie considérable du pouvoir d'achat²⁵⁷. Les trois derniers ministres des finances avant l'interlude du gouvernement conservateur de Joe Clark, Turner, MacDonald et Chrétien ont tous présenté des budgets contenant des coupures dans les dépenses prévues de manière à maintenir la croissance des dépenses de programmes au même niveau que celui de la croissance du PIB. En 1978, c'est Pierre Elliot Trudeau lui-même qui, sans même en informer son ministre des Finances

²⁵⁷ Lewis, *op. cit.*, p. 67.

(Chrétien), annonçait un vaste programme de coupure de 2 MM\$ dans la dépenses prévues²⁵⁸. La figure 8 montre d'ailleurs que les revenus ont chuté sous le niveau des dépenses dès 1975, alors que celles-ci ont diminué en proportion du PIB de façon constante jusqu'en 1982.

Le gonflement des déficits, année après année, allait finir par imposer la nécessité de relever le niveau de revenu de l'État. Il s'agira de l'une des motivations derrière l'introduction en octobre 1980 du Programme Énergétique National (PEN) du gouvernement nouvellement réélu de Trudeau qui allait provoquer des tensions considérables avec les provinces de l'ouest canadien²⁵⁹. Dans le même ordre, en 1981, le nouveau Ministre des finances, Allan MacEachen, propose une réforme du système d'imposition visant à combler certaines failles et à relever les revenus de l'État. Il s'agissait alors simultanément de réduire le déficit et d'appuyer la Banque du Canada en vue de contrôler l'inflation. On espérait également contribuer à faire diminuer les taux d'intérêts par la réduction du déficit qui libérerait du crédit sur les marchés financiers. Mais à l'instar du PEN, la proposition allait rencontrer une opposition importante. Les groupes privilégiés qui allaient être pénalisés feront des pressions considérables sur le gouvernement et parviendront à atténuer considérablement la force du projet de loi²⁶⁰.

L'année suivante, face à la plus sévère récession depuis la crise des années 1930 combinée à une forte inflation, MacEachen doit trouver un équilibre délicat entre inflation et chômage. Pour lutter contre l'inflation, il met de l'avant un programme nommé « 6 and 5 » par lequel il demande aux Canadiens de limiter leur demande salariale à 6 % jusqu'en juin 1983, puis à 5% l'année suivante. Pour inciter le secteur privé à se conformer à cette cible, il y soumettra les 500 000 employés de la fonction publique fédérale. À l'instar du Programme de lutte contre l'inflation (PLCI) d'octobre 1975, cette mesure visait surtout à limiter les attentes d'inflation. Toutefois, le PLCI avait été extrêmement impopulaire et décrié autant par les organisations syndicales que patronales. Puisque personne ne voulait d'un autre PLCI, le gouvernement s'est rabattu sur une proposition non-contraignante pour l'ensemble des

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 72.

²⁵⁹ De même, en visant à contrôler les coûts du pétrole, le PEN permettait également de s'attaquer à l'inflation, libérer du pouvoir d'achat et donc stimuler la demande.

²⁶⁰ Lewis, *op. cit.*, p. 77.

acteurs économiques mais qui l'était pour ses propres employés : ce faisant, la politique allait au moins plaire aux organisations patronales.

Dans le discours du budget, MacEachen annonça que le déficit passerait de 10,5 MM\$ à 19,6 MM\$ principalement à cause de l'action des stabilisateurs automatiques. Ce n'était pas le temps, dit encore le Ministre, de couper dans l'Assurance-chômage ou dans d'autres dépenses offrant des revenus aux Canadiens. Entraver le fonctionnement des stabilisateurs automatiques ne ferait qu'empirer la récession mais le gouvernement n'allait pas faire plus : tout accroissement supplémentaire du déficit, toujours selon le ministre, ne ferait que pousser encore plus à la hausse les taux d'intérêts, ce qui ne ferait qu'empirer encore la contraction de l'économie. La politique fiscale de MacEachen était donc passivement expansionniste et modérément keynésienne : elle visait à éviter d'empirer la crise économique mais pas au prix d'un accroissement sans limite du déficit ni au risque d'attiser l'inflation.

L'absorption du choc de la récession par cette politique expansionniste passive allait faire augmenter les dépenses de 18% (de 68MM\$ en 1981-82 à 80 MM \$ en 1982-83) tandis que les revenus stagneront par rapport à l'année précédente (autour de 67 MM\$). Le déficit allait finalement atteindre 29 MM\$ cette année-là (contre 15MM\$ en 1981-82).²⁶¹

Marc Lalonde, dernier ministre des Finances de Trudeau présenta en 1983 un budget de lutte à la récession visant explicitement la création d'emplois et la relance de l'investissement privé. Il rejetait l'idée de chercher à équilibrer le budget ou de s'attaquer à l'inflation par la force brute. Le discours prévoyait que le déficit atteindrait une trentaine de millions \$ surtout à cause de l'action des stabilisateurs automatiques : « the government was of the view that the federal deficit provides appropriate support to economic activity and individual Canadians suffering from the recession.²⁶² » Seulement 1,8 MM\$ de nouveaux fonds s'ajouteraient, le reste des efforts de relance provenant de la réaffectation de sommes déjà existantes. Lalonde acceptait le déficit résultant de la faible performance de l'économie mais

²⁶¹ Ministère des Finances, *Fiscal Reference Tables – September 2008*, Canada, 2008, http://www.fin.gc.ca/frt-trf/2008/frt08_1-eng.asp.

²⁶² Lewis, *op. cit.*, p. 79.

soutenait que la responsabilité fiscale interdisait de considérer de nouvelles dépenses massives. Ceci dit, le budget incluait un Programme spécial de relance de 4,6 MM\$ visant à faire redémarrer la création d'emploi : 2,2 MM\$ sous la rubrique de Projets spéciaux de relance et 2,4 MM\$ sous la forme d'incitatifs fiscaux à l'investissement. 700 M\$ venaient de projets existants qui allaient être accélérés, tandis que 3,9MM \$ allait être financé par une Taxe spéciale de relance à être collecté durant les quatre années à venir. En répartissant le programme et la taxe sur quatre ans, Lalonde pouvait affirmer que seuls 1,8MM\$ venait s'ajouter au déficit tout en clamant que son gouvernement allait investir 4,6 MM\$ pour lutter contre la crise.

En plus du dépôt du budget, le Ministre Lalonde rendit public un document intitulé *Le déficit fédéral mis en perspective* produit par son ministère. Ce document sera, d'après Tim Lewis, « the first major federal government document devoted to vindicating countercyclical deficit finance since the 1945 White Paper ²⁶³ ». Véritable exégèse keynésienne des finances publiques canadienne depuis 1945, on y mit en exergue que le déficit d'alors n'avait pas résulté d'un accroissement immodéré des dépenses mais plutôt d'une baisse des revenus. On souligna également la difficulté de reconnaître au cours des années 1970 le ralentissement structurel de la croissance économique, devenu alors évident en 1983, qui avait eu tant d'impact sur la planification des finances publiques. L'argumentaire habituel en faveur de l'usage du déficit comme outil de politique est poussé quelques degrés plus loin. L'inflation, y affirme-t-on, fait diminuer la valeur réelle du stock de dette du gouvernement. En outre, l'inclusion de dispositions nominales dans les charges d'intérêts de la dette, destinées à protéger les prêteurs contre l'inflation, faisait apparaître les paiements plus importants qu'ils ne l'étaient en réalité. Alors que le consensus d'après-guerre reconnaissait comme légitime le recours aux déficits conjoncturels, le document de Lalonde en repousse les limites en soutenant que des déficits structurels pouvaient être requis et justifiés dans certaines circonstances : par exemple, dans un contexte où l'inflation gruge la valeur réelle des dépenses gouvernementales, un déficit structurel peut être nécessaire seulement pour maintenir au neutre l'effet de l'État sur l'économie. Enfin, un déficit structurel pouvait être nécessaire pour répartir les coûts de certains investissements sur plusieurs générations qui

²⁶³ *Ibid.*, p. 86.

allaient de toute façon en profiter. Évidemment, la conclusion générale du document était que les gouvernements libéraux successifs avaient géré de façon particulièrement responsable les finances publiques canadiennes.

Le budget de 1984 allait poursuivre dans la veine du précédent et du document qui l'accompagnait. La relance était bien engagée même si on attendait encore un taux de chômage supérieur à 10%. Lalonde affirma que le déficit budgétaire avait permis de maintenir le niveau de bien-être des Canadiens durant la récession et la première année de reprise, mais qu'il devait maintenant diminuer avec le retour de l'investissement et de la croissance. Laissant présager ce qui attendait la politique canadienne, Brian Mulroney, fraîchement élu chef des Conservateurs, réagit ainsi: « There is nothing in this budget that deals with the fundamentals, namely : an overwhelming deficit that is going to inhibit recovery [and] a degree of profligacy in public spending that is without precedent in any western industrialized nation²⁶⁴. »

Il n'y a pas eu de changement de troisième ordre dans la politique fiscale au cours de la période 1974-84. Les transformations macroéconomiques qui ont eu lieu ont cependant érodé considérablement la base des conditions qui rendait soutenable la gestion de la demande et l'usage fréquent du déficit comme instrument de politique. Malgré son importance croissante, l'inflation n'a jamais remplacé complètement le chômage comme préoccupation primordiale de la politique fiscale. Sa montée en importance et l'apparition de déficits structurels allaient cependant limiter de plus en plus l'espace du recours légitime au déficit budgétaire pour stimuler l'économie. Refusant le recours au chômage pour lutter contre l'inflation, les autorités politiques expérimenteront des moyens *ad hoc* impopulaires comme le Programme de lutte contre l'inflation qui était en rupture avec le consensus keynésien qui n'intervenait pas dans les processus de déterminations des prix et des salaires. Ce faisant, une telle intervention, en rupture avec le consensus keynésien où le gouvernement évitait d'intervenir dans les processus de déterminations des prix et des salaires, ont fait mal au gouvernement autant à gauche qu'à droite, chez les syndicats et les organisations patronales. Avec la tentative de hausse d'impôts de MacEachen en 1981 et le Programme énergétique national, les Libéraux apparaîtront de plus en plus comme n'ayant à offrir que davantage

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 88.

d'interventionnisme intrusif face à tous les problèmes. Plusieurs années d'échecs à remplir l'engagement primordial du paradigme – garantir un niveau élevé d'emploi, à voir l'inflation gruger les revenus réels et l'introduction de politique de plus en plus intrusives contrevenant aux principes libéraux qui avaient présidé à son émergence, tout cela contribuera fortement à éroder la crédibilité du keynésianisme et prépara la chute de ceux qui l'avaient incarné.

Dans ce contexte, on comprends mieux l'élection de John Turner à la tête des Libéraux en 1984 : opposé publiquement au contrôle des prix et des salaires en 1975, il avait démissionné cette même année et n'était donc pas associé aux politiques de la décennie précédente qu'il avait, en plus, passé sur Bay Street. Parmi ses rares actions à titre de Premier ministre, Turner élimina le Ministère d'État chargé du développement social et le Ministère d'État au Développement économique et régional, des agences créées sous Trudeau, particulièrement associées à la planification et la bureaucratisation de plus en plus perçues comme excessive. « The Liberals clearly knew, politically, that they had gone too far ²⁶⁵ ». Ce sera cependant Brian Mulroney, le nouveau venu en politique, l'homme d'affaire promettant un renouveau économique, qui remportera l'élection de 1984. Le vent avait tourné.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 89.

CHAPITRE VIII

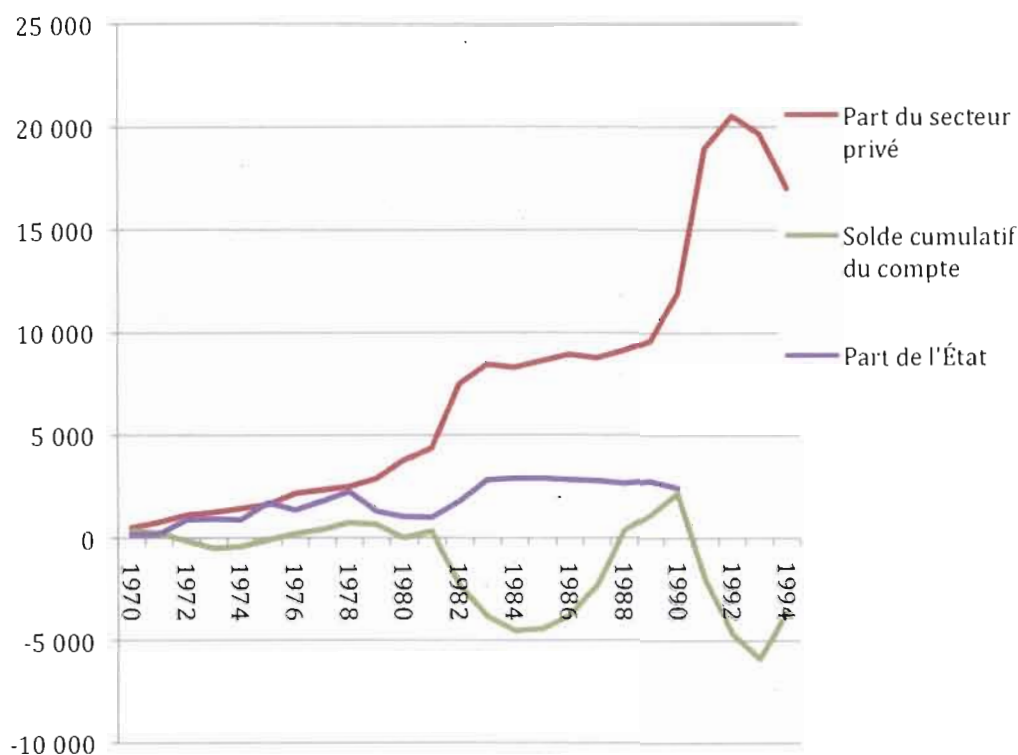
L'ASSURANCE-CHÔMAGE APRÈS LA RÉFORME DE 1971 : LA « SOCIÉTÉ JUSTE » DANS LA TOURMENTE ÉCONOMIQUE

Il ne faudra guère de temps pour que la réforme de 1971 devienne un fardeau pour les Libéraux et un repoussoir pour les actions législatives suivantes. Le nouveau programme allait être critiqué dès l'automne 1971, le *Globe and Mail* allant jusqu'à le qualifier d'« immoral et stupide »²⁶⁶. Alors qu'il devenait évident que les coûts de la réforme avaient été sous-estimés et que le compte d'AC se retrouvait à sec, le ton des critiques publiques devint plus acerbe. Durant la campagne électorale qui avait lieu à peu près à ce moment, Trudeau lui-même dénonça le « freeloading ». Bryce Mackasey, le ministre du Travail responsable de la réforme, eut beau défendre le programme sur toutes les tribunes, ce n'est que minoritaires que les Libéraux retourneront au pouvoir. Plusieurs députés attribueront la cause de cet échec relatif à l'AC²⁶⁷. La responsabilité de l'AC changea de ministère. Son nouveau responsable/titulaire, Robert Andras, ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, tenta bien d'apporter des modifications pour resserrer l'administration du programme mais il dût reculer devant l'opposition du NPD de qui les Libéraux dépendaient pour rester au pouvoir. Si le jugement politique des Libéraux en est une quelconque indication, le vent politique avait tourné. S'il y avait des gains politiques à faire avec l'AC, ce n'était plus par une extension supplémentaire du régime mais en corrigeant plutôt une politique qui avait apparemment été trop loin.

²⁶⁶ Édition du 6 septembre 1971. Pal, *op. cit.*, p. 44.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 44-45.

Figure 9. Financement du Compte du régime d'AC (en millions de dollars) – 1970-1994

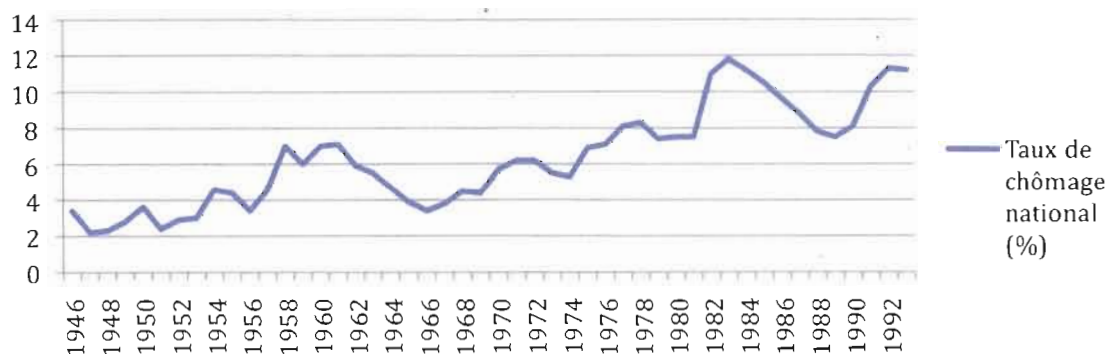


Source: Campeau, *op.cit.*, p. 226-227.

De 1970 à 1975, l'explosion des coûts du régime fit augmenter de 1000% la valeur de la portion des coûts assumés par l'État (de 164M\$ à 1700 M\$). Aux prises avec la stagflation, la politique fiscale du gouvernement est alors au contrôle de la croissance des dépenses. Une fois les Libéraux à nouveau majoritaires, plusieurs amendements seront apportés pour limiter la croissance des coûts du régime d'AC et corriger ce qui sera perçu comme les failles et le laxisme instaurés par la réforme de 1971. Sous les Libéraux entre 1974 et 1984, puis encore un peu davantage sous les conservateurs, de 1985 à 1993, la générosité du régime sera réduite à plusieurs reprises et la totalité de ses coûts seront transférés vers les cotisants (Figure 9). Or, même la réduction relative de la générosité du régime ne pouvait empêcher les coûts du régime d'exploser à nouveau à l'occasion des deux grandes récessions de 1982 et 1990-91 lors desquelles le chômage dépassera les 10 % – jamais vu depuis les années 1930. Après être

passés à plus de 11 MM\$ en 1982-3, les coûts du régime atteindront plus de 20 MM\$ en 1992 – approximativement 3% du PIB²⁶⁸.

Figure 10. Taux de chômage national, 1946-1993



Source : Gary Dingledine, John Hunter, Chris McKillop, *The History of unemployment insurance*, Canada, 1996.

8.1 Les modifications à la *Loi sur l'assurance-chômage* de 1971

Les Libéraux apporteront trois principaux amendements à la *Loi sur l'assurance-chômage* de 1971, soit les lois C-69 de 1975, C-27 de 1976-77 et C-14 de 1978. La loi C-69 allait essentiellement apporter des modifications de premier ordre en révisant le niveau d'ajustement de certaines variables du régime. Elle fit passer de trois à six semaines la durée de l'exclusion des chômeurs qui quittaient volontairement leur emploi, qui l'avaient perdu par suite d'inconduite ou refusaient un emploi. Elle élimina le taux de prestation spécial de 75% pour les prestataires avec personnes à charge (le taux général restait 66 % du salaire assurable). On justifia cette mesure par l'augmentation et l'indexation des allocations

²⁶⁸ Kevin B. Kerr, « Le financement de l'assurance-chômage : examen de certaines questions », Programme de service et dépôt, Division de l'économie, BP-389F, Octobre 1994, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp389-f.htm>.

familiales²⁶⁹. Sur le plan du financement, le gouvernement modifia la formule établissant sa contribution financière au régime. Le seuil de 4% de chômage, à partir duquel l'État assumait les coûts supplémentaires liés à un chômage jugé conjoncturellement élevé, est remplacé par un seuil équivalent au taux annuel moyen des huit années précédentes. Comme le montre la figure 10, dans les années 1970, 4% ne correspondait certainement plus à un taux moyen de chômage. La rhétorique justifiant la Loi C-69 sera d'ailleurs bien différente de celle qui avait accompagné la Loi de 1971. Diminuant la dimension redistributive du régime, le Ministre responsable de la réforme, Robert Andras, soutint que la fonction du régime était « [to provide] short-term income support to unemployed workers while facilitating their quick re-employment²⁷⁰ ».

La loi C-27 de 1976-77 introduisit des modifications de deuxième ordre qui allaient marquer la structure du régime canadien jusqu'à nos jours. D'abord, elle modifia la structure institutionnelle chargée de la supervision et de l'administration de l'AC en créant un nouveau Ministère de l'Emploi et de l'Immigration et en lui adjoignant une nouvelle Commission de l'Emploi et de l'Immigration remplaçant la Commission de l'Assurance-chômage (nous reviendrons plus loin sur ce changement). Elle réduisit de cinq à trois le nombre de phases de prestation du régime, en resserrant le lien entre l'attachement au marché du travail et la durée d'éligibilité aux prestations, de même qu'en resserrant davantage l'éligibilité aux prestations prolongées avec le taux de chômage régional²⁷¹. Ensuite, elle allait introduire une « Norme variable d'admissibilité » (NVA) aux prestations, de 10 à 14 semaines selon le taux de chômage régional du lieu de résidence de l'assuré. Le Ministre Bud Cullen visait initialement à relever la norme d'éligibilité aux prestations de 8 à 12 semaines. Il allait toutefois rencontrer une forte opposition au sein du caucus libéral, particulièrement de la part des députés d'arrière-ban de l'Atlantique et du Québec où une partie considérable de l'économie dépendait de l'apport des prestations de chômage. À l'origine une proposition de l'opposition, la NVA allait permettre de ménager les députés libéraux mécontents tout en

²⁶⁹ Campeau, *op. cit.*, p. 166. Pal, *op. cit.*, p. 116.

²⁷⁰ Débat à la chambre de communes, 27 octobre 1975, p. 8567, cité in Pal, *ibid.*, p. 116.

²⁷¹ On élimina par exemple la quatrième phase offrant un bloc de 4 ou 8 semaines de prestations prolongées selon que le taux de chômage national était supérieur à 4 ou 5%.

resserrant l'admissibilité aux prestations²⁷². La NVA devait n'être en vigueur que pour une durée de 36 mois, sauf si le gouvernement la renouvelait par un décret devant être ratifiée par le parlement, à défaut de quoi, elle serait remplacée par une exigence uniforme de 12 semaines. À ce jour, la NVA reste en vigueur et elle a même été au cœur de toutes les propositions de réforme du régime.

Enfin, la dernière modification est l'introduction au sein du régime de certaines mesures d'activation (on parlait à l'époque d'« utilisation à des fins productives » des fonds du régime ou de « developmental use »). La loi C-27 allait autoriser l'accès aux prestations de chômage pour des chômeurs participant à des programmes fédéraux déjà existant de formation professionnelle, de partage de travail et de création d'emploi²⁷³. S'il ne s'agissait certainement pas de la première contravention aux principes assurantiels, pour la première fois, des fonds du compte d'AC (le compte virtuel dans le budget du gouvernement canadien recevant les cotisations des employés et employeurs) étaient utilisés à d'autres fins que l'indemnisation des chômeurs.

La loi C-14 de 1978 imposa au régime les plus importantes compressions de la décennie. Le taux de prestations fut réduit de 66,6% à 60%. Jugeant inapproprié de payer des indemnités à des personnes n'en ayant guère besoin en période d'austérité budgétaire, on rendit imposables à 30% les indemnités des prestataires dits « à hauts revenus »²⁷⁴. On créa de nouvelles normes d'admissibilité plus sévères pour les prestataires avec un faible attachement au marché du travail, soit ceux qui entrent sur le marché du travail, qui y retournent ou qui ont fait appel au régime d'AC auparavant. Les personnes « devenant ou redevenant membre de la population

²⁷² D'une manière semblable, en 1977, lorsque le Ministre Cullen voudra exclure les pêcheurs du régime, il sera confronté au Conseil des ministres à l'opposition de Roméo Leblanc, ministre des pêcheries et responsable pour le Nouveau-Brunswick. Subséquemment, l'idée n'allait même pas être rendue publique. Pal, *op. cit.*, p. 165.

²⁷³ Les projets de création d'emploi permettent à un chômeur de recevoir des prestations prolongées et majorées s'il travaille dans un organisme communautaire. Le partage de travail permet à une entreprise de réduire momentanément les heures de travail de ses employés qui seront compensés pour celle-ci avec des prestations d'AC : de cette façon, un employeur peut plus facilement faire face à un ralentissement temporaire de ses activités sans devoir mettre à pied des employés et avoir ensuite à assumer à nouveau les coûts de formation. Campeau, *op. cit.* p. 167.

²⁷⁴ Si le revenu annuel d'un prestataire ayant cumulé salaires et indemnités dépassait de 1,5 fois le revenu maximum assurable, 30% de la valeur des indemnités allait devoir être remboursé à même les impôts. Gary Dingledine, et al., *op. cit.*, p. 116.

active » (DEREMPA) allaient dès lors devoir cumuler au moins 20 semaines d'emploi assurable dans la période de référence au lieu de 10 à 14 semaines de la NVA habituelle. De même, on exigea des « prestataires réitérants » une NVA plus exigeante. Un plus grand nombre de semaines d'emploi serait requis pour les prestataires qui, au cours de la période de référence, avaient touché davantage de semaines de prestations que le total de semaines d'emploi prévues par la NVA²⁷⁵. Enfin, on modifia le financement des prestations prolongées, jusqu'alors complètement à la charge de l'État, pour leur appliquer la même formule de financement tripartite que celle des prestations ordinaires où les cotisants assument les coûts du régime jusqu'à l'atteinte du seuil (un taux de chômage supérieur à la moyenne des 8 dernières années) à partir duquel le gouvernement prend la relève. D'après Leslie Pal, les amendements de 1978 étaient envisagés depuis déjà un moment, ayant émergé au cours du processus interne de revue des politiques initié en 1972, et ils auraient apparemment été implantés de toute façon, bien que plus graduellement²⁷⁶. L'annonce par Trudeau d'un vaste programme de coupure de 2MM\$ en août 1978 allait fournir une cause et un prétexte pour leur implantation « en gros ».

8.2 Réforme des structures ministérielles, déplacement de responsabilités, changement des objectifs : l'absorption de l'assurance-chômage par la politique de marché du travail

La réforme de 1971 avait été élaborée par le Ministère du travail sous l'initiative de Bryce Mackasey mais c'est la Commission de l'Assurance-chômage qui était chargée de la mettre en œuvre et d'administrer le nouveau programme. La Commission avait été conçue et fondée pour administrer un programme d'assurance sociale et sa perspective sur les problèmes était restée essentiellement assurantielle. Une fois le chaos et les délais créés par la nouvelle législation sous contrôle, la Commission avait tôt fait de faire pression sur le cabinet pour modifier le programme de façon à le rendre plus conforme aux principes du modèle

²⁷⁵ La NVA habituelle continuait cependant de s'appliquer pour les régions où le taux de chômage dépassait les 11,5%.

²⁷⁶ Pal, *op. cit.*, p. 117.

assurantiel. Plusieurs des modifications de 1975 à 1977 qui avaient pour effet de rapprocher le programme des principes assurantiels auraient été introduites suite aux recommandations de la Commission²⁷⁷.

Au cours de l'histoire de l'AC, la Commission aura été un peu comme une horloge abîmée indiquant toujours la même heure. Selon l'époque, sa constante insistance sur le respect des principes assurantiels aura autant contribué à lui faire perdre pratiquement toute pertinence qu'à la remettre au goût du jour.

En 1960, lors de consultation interne, elle proposa de séparer du régime d'AC les prestations supplémentaires/saisonnnières introduites en 1950-55 pour les pêcheurs et travailleurs de l'industrie forestière, car leur situation ne pouvait être saisie adéquatement par le mécanisme assurantiel, c.-à-d., tout en respectant de saines fondations actuarielles. Le Comité Gill allait d'ailleurs arriver quelques mois plus tard aux mêmes conclusions. Or, d'après la réaction du Sous-ministre du travail de l'époque²⁷⁸, on comprend que la Commission était un peu vue comme un dinosaure à l'époque :

Personally, I think the proposals contained in this memorandum are entirely outdated and relate back to the thinking of the late 1930's at the time this Act was first being drafted. It is quite useless to think of the unemployment insurance scheme in terms of an insurance scheme per se. It must be thought of in terms of a social security scheme today. The overall proposals and concept of the Commission are, I believe, both politically and socially, unacceptable.²⁷⁹

L'importance d'une politique de la main-d'œuvre (formation et placement), apparue dans la foulée la récession de 1957-1962, avait amené le gouvernement, en 1964, à retirer à la Commission la responsabilité du Service national de l'emploi pour la transférer au Ministère du travail. Or, celui-ci allait la perdre à son tour, deux ans plus tard, au profit du tout nouveau

²⁷⁷ La révision du niveau des indemnités, du seuil de participation financière du gouvernement, de la structure des indemnités vers trois phases au lieu de cinq, le relèvement des cotisations. *Ibid.*

²⁷⁸ Le ministère du Travail est devenu responsable de la Commission en 1946. Leslie Pal (*ibid.*, chapitre 4.) a documenté comment les deux organismes, disposant de vision différente de ce que devait constituer le territoire et la fonction légitime de l'AC, ont été en tension constante durant 25 années, chacun usant de ses ressources et pouvoirs respectifs pour influencer sur le programme (Pal parle de « Bureaucratic politics »).

²⁷⁹ Public Archives of Canada, Department of Labour, vol. 887, file 8-9-26-1, Part, Memorandum from A.H. Brown to G.G. Cushing, 21 octobre 1960, cité in Pal, *ibid.*, p. 127.

Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. En 1972, c'est la responsabilité de l'AC qui allait effectuer le même chemin en passant du Travail vers Main-d'œuvre et Immigration. Le changement d'orientation du régime d'AC à partir de 1975 ne sera vraisemblablement pas étranger à ce transfert.

Ainsi, pour revenir à la stabilité de l'engagement envers les principes actuariels de la Commission, les propositions formulées suite à la réforme de 1971 n'étaient qu'une formulation de plus de sa perspective assurantielle sur le régime. Mais relever la norme d'admissibilité du régime pour limiter l'accès aux travailleurs précaires, n'ayant qu'un attachement ténu au marché du travail, parce qu'ils constituaient de « mauvais risques », ou encore resserrer les liens entre la durée des prestations et le nombre de semaines travaillées, c'était aussi augmenter les incitatifs à retourner ou à rester sur le marché du travail. En outre, tel que mentionné en début de section, la réforme de 1971 était devenue un fardeau politique pour les Libéraux qui n'avaient attendu que de retrouver leur majorité pour modifier l'AC. En somme, perspective assurantielle, objectifs gouvernementaux de gestion de la main-d'œuvre et politique partisane se retrouvaient tous du même côté du débat. Pour le gouvernement, la commission donnait à nouveau l'heure juste.

Pour des raisons assez pragmatiques liées à leur mandat respectif²⁸⁰, la Commission et Main-d'œuvre et Immigration commenceront à coordonner davantage leurs activités. Cette coordination allait rendre évidente la nécessité d'amalgamer de nouveau les dimensions de placement et gestion de la main-d'œuvre avec celle de gestion du programme d'AC. Cet amalgame, inclus dans la loi C-27 de 1977, allait entraîner une refonte des structures ministérielles – Main-d'œuvre et Immigration devenait *Emploi et Immigration* (EI), tandis que la Commission devenait la *Commission de l'Emploi et de l'Immigration Canada* (CEIC) – qui était rendue effective en faisant du Sous-ministre d'EI et du Sous-ministre associé les Président et Vice-président de la CEIC. Deux principes fondamentaux de la Loi sur l'assurance-chômage de 1940 allaient ainsi être rayés de la carte par la réforme, soit que la Commission devait être protégée de toute inférence politique et que les employés et

²⁸⁰ « It was becoming clear that a positive manpower Policy pursued by the department had to deal with UI claimants, and a more negative approach of "tightening up" the UI program needed to be able to apply employment tests. » *Ibid.*, p. 132.

employeurs, ayant un « proprietary right » sur le régime, devaient y être représentés. En plaçant les deux plus hauts fonctionnaires du Ministère à la tête de la CEIC, la réforme se trouvait donc à réduire la représentation du secteur privé de deux sur trois à deux sur quatre. L'annonce de la mesure allait rendre évident que l'AC devait dorénavant faire partie d'une politique plus large de l'emploi. La nouvelle CEIC, appuyée par un ministère d'EI allégé, allait être « responsible for administering the labour market the employment, unemployment insurance and immigration programs and the policies underlying those programs²⁸¹ ». Le gouvernement venait « d'exproprier » l'AC. Dorénavant, le régime ne serait qu'un programme de politique de marché du travail parmi d'autres²⁸².

L'AC ayant perdu son autonomie et étant intégrée au sein d'une politique plus large, on comprend mieux l'introduction des mesures d'activation des dépenses en 1978. Le Ministre expliqua en chambre à propos de l'amalgame EI/CEIC : « The purpose of the amendments is not to save money; it is to let us and the unemployed utilize some of the funds now required for income maintenance to [help] provide jobs, incomes, and training »²⁸³. Le compte d'AC produisait des surplus depuis 1976. L'amalgame EI/CEIC et l'autorisation d'utiliser les fonds de l'AC à des fins d'activation des dépenses, combiné à la réduction de l'engagement financier du gouvernement dans l'AC et à des compressions supplémentaires qui allaient être effectuées en 1978, tout cela permettait donc au gouvernement de réaménager ses dépenses et d'implanter de nouveaux programmes de politique d'emploi sans avoir à rogner d'autres programmes ou à relever les impôts. Les représentants des employés et ceux des employeurs (tout comme l'opposition) s'opposèrent à ce que les fonds de l'AC soient utilisés à d'autres fins que l'AC : les uns craignant que le régime ne devienne moins généreux, les autres craignant une hausse de cotisations et préférant que les surplus servent à les abaisser. Mais il y avait là trop d'argent qui dormait pour qu'un gouvernement, en période d'austérité budgétaire, le laisse s'accumuler sous prétexte que cela aurait détourné l'argent des fins pour lesquelles il avait été collecté. Étant donné le coût politique attaché à des hausses d'impôt, il s'agissait d'une stratégie gagnante permettant au gouvernement de ne réclamer que du crédit politique sur pratiquement tous les fronts.

²⁸¹ Dingledine et al., *op. cit.*, p. 104.

²⁸² Pal, *op. cit.*, 132. Voir aussi *Ibid.*, p. 104-5.

²⁸³ Pal, *ibid.*, p. 133.

Les amendements de 1977 inauguraient donc une tendance qui n'aurait de cesse de s'accroître pour culminer au cours des années 1990 : pour le gouvernement, l'AC était devenue une source de financement et un instrument d'intervention sur le marché du travail. La proximité institutionnelle entre le politique et l'administration du dispositif d'AC était vue dans les années 1930 comme propice à une gestion laxiste, vulnérable aux pressions politiques et ruineuse pour le gouvernement. En 1977, elle était garante d'une gestion diligente des deniers publics.

Le budget de 1979, qui mènera à la défaite en chambre de l'éphémère gouvernement conservateur de Joe Clark, contenait une proposition mettant fin à la contribution de l'État au régime et le transfert du financement des services de placement vers le compte d'AC. Les libéraux de retour au pouvoir en 1980, Lloyd Axworthy, nouveau ministre de l'Emploi et de l'immigration, transféra au compte d'AC les coûts d'administration du régime et celui des services de placement.

8.3 L'évolution de la théorie économique et de la compréhension des effets économiques de l'assurance-chômage

Au moins trois grandes études gouvernementales ont été dédiées, en tout ou en partie, à l'assurance-chômage au cours des années 1980, soit les rapports Gershberg, Macdonald et Forget. Si leurs recommandations de modification du régime différeront tous sur plusieurs points, ces rapports s'entendront néanmoins sur l'essentiel du diagnostic : le régime d'AC devait être revu à la baisse de façon à en atténuer les impacts négatifs sur le marché du travail. Jusqu'au années 1970, on comprenait essentiellement les conséquences économiques de l'AC à travers ses effets sur la demande agrégée et le concept de stabilisateur automatique : les cotisations comme les indemnités influent sur le revenu disponible, et donc sur la consommation, et pouvaient donc avoir un effet de stabilisation de la demande à travers un cycle économique. Les nouvelles clés d'interprétation, élaborées à partir de l'unité de base – et hypothèse fondamentale – du travailleur comme acteur économique rationnel parmi d'autres, mettront plutôt l'accent sur les effets dissuasifs du régime vis-à-vis le travail.

Combiné au monétarisme, la montée en force des théories microéconomiques allait donc contribuer à transformer les modes d'appréhension des réalités économiques et de l'action gouvernementale. Avant de nous pencher sur le contenu des rapports Gershberg, Macdonald et Forget, nous ferons ici une présentation assez schématique des recherches et théories microéconomiques du marché du travail dont les innovations imprègneront par la suite les rapports gouvernementaux.

Au Canada, c'est la réforme de 1971 qui a été le point de départ et l'élément déclencheur de la recherche économique sur l'AC²⁸⁴. Le genre d'hypothèse guidant ces recherches est bien illustré par celle de Grubel, Maki et Sax²⁸⁵ :

the dramatic improvement in the Canadian Unemployment Insurance system would tend in itself to encourage workers to quit their jobs more readily, to search less arduously for a new position when they find themselves unemployed [...], and to be more selective in accepting new position.²⁸⁶

Cette hypothèse s'inscrit dans le courant des théories de la recherche d'emploi (« job-search theory ») qui saisissent le travailleur comme un agent économique rationnel analysant chaque décision – et principalement celles qui ont trait à son offre de travail – selon le critère du rapport coût/bénéfice. Or, l'indemnisation du chômage diminue les coûts associés à la perte ou l'abandon d'un emploi et diminue le coût d'opportunité de ne pas accepter une offre d'emploi, prolongeant ainsi la période de recherche d'emploi. Il ne s'agit donc pas là d'une explication moraliste ou inspirée d'une quelconque anthropologie pessimiste.

²⁸⁴ Il y a très peu de recherche sur les effets économiques de l'AC avant la fin des années 1960. Une recherche dans Econlit (mots clés : « unemployment insurance + Canada ») donne un premier article de 1971 qui fait l'analyse des changements proposés dans le *Livre blanc* de 1970. Cependant, la recherche sur les effets économiques de l'AC débutera réellement en 1975 avec un ensemble d'études semblables à celles de Grubel, Maki et Sax sur les effets désincitatifs de la réforme de 1971. Sinon, une recherche plus large (unemployment insurance) donne quelques articles généraux (avec considération pour la stabilisation automatique) dans les années 1960. C'est à partir de 1971 que l'on semble voir les premières études critiques de l'AC.

²⁸⁵ Herbert Grubel, D. Maki et S. Sax, « Real and Insurance Induced Unemployment in Canada », *Canadian Journal of Economics*, vol 8, May 1975, p. 174-190.

²⁸⁶ Ronald G. Bodkin et Andre Cournoyer, « Legislation and the Labour Market : Canada », p. 67, in Herbert G. Grubel et Michal A. Walker (ed.), *Unemployment Insurance : Global Evidence of its Effects on Unemployment*, Fraser Institute, 1978.

Ce genre d'hypothèse peut aussi être exposé à partir d'une explication microéconomique du concept de risque moral (« moral hazard »), vu sommairement dans le chapitre trois²⁸⁷. L'incidence plus grande d'un risque dans une population assurée s'explique parce que l'assurance diminue le coût relatif de l'occurrence de ce risque. Conséquemment, les sujets protégés sont moins incités rationnellement à tenter de s'en prémunir. Un restaurateur assuré contre les incendies aura beaucoup moins de motifs rationnels qu'un autre restaurateur non-assuré de se protéger contre les incendies, en installant un système d'alarme ou en formant ses employés pour le prévenir puisque ces mesures ont un coût. « In economic terms this increased incidence can be simply viewed as a rational response to reduced cost - the lower the costs the less incentive there is to avoid the occurrence of the event.²⁸⁸ » La co-assurance, cette disposition par laquelle l'assuré recevant une indemnité doit assumer un montant fixe, vise justement à compenser le phénomène. Le montant de la coassurance (ou franchise) devrait être assez élevé pour inciter l'assuré à se protéger du risque autant qu'il aurait pu le faire s'il n'avait pas eu d'assurance.

Dans le cas du chômage, l'assurance affecte la structure de coûts/bénéfice entourant le travail, d'où l'hypothèse de Grubel, Maki et Sax : l'AC rendant moins coûteuse l'occurrence du chômage, les travailleurs seront plus disposés à abandonner leur travail, ils seront moins pressés de trouver un nouvel emploi et seront plus sélectifs dans leurs recherches.

D'une certaine façon, il s'agit simplement d'appliquer à une situation inédite les principes de l'offre et de la demande. Les théories classiques supposaient qu'un salaire minimum ou des syndicats, en faisant augmenter les salaires (le prix du travail), faisaient diminuer la demande de travail, faisant ainsi augmenter le chômage. Les théories microéconomiques du marché du travail appliquent le même principe aux travailleurs. Travailler est une décision économique impliquant un choix et un arbitrage entre temps de loisir et travail. Si le prix du travail augmente, *ceteris paribus*, les travailleurs devraient augmenter leur offre de travail. Si les

²⁸⁷ Nous nous inspirons ici de Herbert H. Grubel et Michael A. Walker, « Moral hazard, Unemployment Insurance, and the Rate of Unemployment », p. 1-35, in Herbert G. Grubel et Michael A. Walker (ed.), *ibid.*.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 12.

coûts du temps de loisir diminuent, alors que les salaires ne bougent pas, le travailleur devrait au contraire augmenter sa demande de temps de loisir. « Reduced cost increases demand »²⁸⁹.

Ceci dit, ce genre d'approches permet également de mettre en lumière des effets positifs de l'AC comme la hausse de la productivité de la recherche d'emploi. Celle-ci désigne le fait qu'un chômeur indemnisé pourra prendre davantage de temps pour trouver l'emploi convenant le mieux à ses compétences, produisant un agencement plus durable et plus optimal entre l'offre et la demande de travail, ainsi susceptible de réduire l'incidence du chômage. Un autre effet positif de l'AC est l'intégration d'un plus grand nombre de personnes dans la population active. Pour les individus dont le choix personnel d'arbitrage entre loisir et travail amène à préférer ne pas avoir d'emploi à temps plein, l'AC, en augmentant la valeur (le prix) du temps de travail, pourra les amener à travailler davantage de façon à devenir éligible aux prestations du régime²⁹⁰. Quant à savoir si l'effet de la hausse de la productivité de la recherche d'emploi compense ou non les effets dissuasifs de l'AC sur le taux de chômage, on reconnaît qu'il s'agit d'une question ouverte théoriquement que seule pourra trancher la recherche empirique.

Il y aura justement beaucoup de recherches au Canada pour évaluer ces effets. Par exemples, certaines études sont parties d'un constat empirique que la courbe représentant la relation entre le taux de chômage et le taux de vacances d'emplois (C/V), auparavant supposée constante²⁹¹, avait migré vers le haut : c'est-à-dire que pour chaque niveau de chômage, on trouvait maintenant un plus grand nombre d'emplois disponibles (Figure 11).

²⁸⁹ *Ibid.*

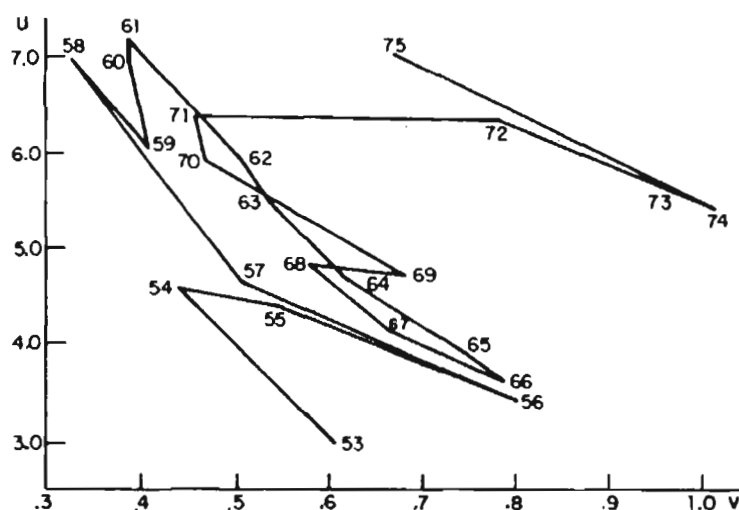
²⁹⁰ Ce phénomène a donc pour effet de faire gonfler la population active mais aussi le taux de chômage.

²⁹¹ Le taux de vacance correspond au nombre de postes vacants divisé par le nombre total de postes (occupés et vacants). Statistique Canada, « Le Quotidien », jeudi 1^{er} novembre 2001, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/011101/dq011101b-eng.htm>.

La courbe C/V, qui a la même forme que la courbe de Phillips, sert principalement à illustrer l'idée assez simple que, *ceteris paribus*, plus le taux de chômage est élevé, moins il y aura d'emplois disponibles à combler (en situation de surplus d'offre de travail, les employeurs pourront trouver plus facilement et rapidement les travailleurs dont ils ont besoin). Inversement, plus le chômage est faible, plus il devrait y avoir de postes disponibles (s'il y a pénurie de travailleurs et insuffisance de l'offre de travail, les employeurs ont plus de difficultés à trouver les employés nécessaires).

Reid et Meltz ont évalué que, dans les années 1970, pour chaque taux de vacance, le chômage était plus élevé de 3% que dans la décennie précédente²⁹². À partir d'analyses de régression logistique, ils ont évalué que les changements de 1971 à l'AC avaient contribué pour 1,9 points de pourcentage à ce mouvement de 3 % vers le haut de la courbe C-V, dont 0,7 points de pourcentage sont attribuables à la hausse du ratio indemnité/salaire²⁹³.

Figure 11. Évolution du taux de chômage (U) et du taux de vacance d'emploi (V) au Canada – 1953-1975



Tirée de Frank Reid et Noah M. Meltz, « Causes of Shifts in the Unemployment-Vacancy Relationship : An Empirical Analysis for Canada », *Review of Economics and Statistics*, vol. 61, août 1979, p. 470.

Toute une panoplie d'études sont arrivés à des conclusions semblables à celle de Reid et Meltz²⁹⁴. Lazar a estimé que les modifications à l'AC de 1971 ont entraîné des hausses du

²⁹² Frank Reid et Noah M. Meltz, « Causes of Shifts in the Unemployment-Vacancy Relationship : An Empirical Analysis for Canada », *Review of Economics and Statistics*, vol. 61, août 1979, p. 470-475. Byron D. Eastman, *Labour Market Theory and the Canadian Experience*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich, 1987, p. 298.

²⁹³ Reid et Meltz, *ibid.*

²⁹⁴ Pour d'autres références et compte-rendus de recherches sur le sujet : Commission de l'Assurance-chômage, *Étude d'ensemble du régime d'assurance-chômage au Canada*, Février 1977. Byron D. Eastman, op.cit. Bodkin et Courmoyer, loc. cit. S. F. Kaliski, « Real and Insurance-induced unemployment in Canada », *Canadian Journal of Economics*, vol. 8, no 4, novembre 1975, p. 600-

taux de chômage entre 1972 et 1975 chez tous les groupes, sauf chez les hommes de plus de 45 ans, mais spécialement chez les jeunes (de 2,1 à 3,0 points de pourcentage chez les hommes de 14 à 24 ans, et de 1,7 à 2,5 points chez les femmes du même groupe d'âge) et chez les femmes²⁹⁵. Il a également estimé que 93% de la hausse du chômage durant la même période s'expliquait par de plus longues périodes de chômages. De même, seulement pour l'année 1972, Grubel, Maki et Sax ont évalués l'effet de la réforme sur le taux de chômage à 0,5%; Siedele, Skoulas et Newton à 1,3 % pour la même année²⁹⁶.

Reid et Meltz ont tiré trois principales conclusions de leurs données²⁹⁷. D'abord, si la politique macroéconomique doit combler l'insuffisance de la demande de travail, le taux de vacances d'emploi serait peut-être une mesure plus appropriée que le taux de chômage. Ensuite, il est possible que, conséquemment, l'usage du taux de chômage comme cible et mesure macroéconomique ait pu conduire à une politique excessivement expansionniste n'ayant fait qu'accroître l'inflation sans amélioration réelle de l'emploi. Enfin, la bonification de l'AC a dû attirer davantage de gens (des jeunes particulièrement) dans la population active²⁹⁸, ce qui, sans une hausse correspondante du nombre d'emplois disponibles, aurait contribué à faire hausser le taux de chômage. En somme, comme le remarquerons aussi Cousineau et Green²⁹⁹, dans une autre étude partant du même constat de la migration de la courbe C/V, la hausse du chômage observée dans les années 1970 n'était pas due à un insuffisance de la demande (puisque les variations cycliques n'auraient fait que bouger l'économie au long de la courbe), mais bien plutôt à des changements structurels dans le marché du travail qui ont fait hausser le niveau du taux de chômage naturel.

603. Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport de la Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada* (Rapport Macdonald), Vol. II, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 663.

²⁹⁵ F. Lazar, « The Impact of the 1971 Unemployment Insurance Revisions on Unemployment Rates : Another Look », *Canadian Journal of Economics*, vol. 11, no 3, août 1978, 559-569.

²⁹⁶ Bodkin et Courmoyer, loc. cit., p. 84.

²⁹⁷ Reid et Meltz, loc. cit. Eastman, *op. cit.*, p. 298.

²⁹⁸ La perspective de prestations plus élevées et accessible après seulement huit semaine de travail aurait attiré sur le marché du travail des gens qui seraient autrement restés hors de la population active.

²⁹⁹ Christopher Green et Jean-Michel Cousineau, *Unemployment in Canada: the Impact of Unemployment Insurance*, Ottawa, Economic Council of Canada, 1976, 148 pages, cité in Bodkin et Courmoyer, loc. cit.

À partir de constats semblables, ces études ont abouti à la même grande conclusion de politique qui lie chômage, assurance-chômage, macroéconomie et politique macroéconomique: alors que le grand problème de l'époque est la stagflation, ce genre de recherche tend à démontrer que l'AC a fait augmenter le taux de chômage naturel, et qu'à cause de cette hausse, la politique macroéconomique du gouvernement, mal informée du niveau de chômage qu'elle devait viser, aurait maintenu une politique excessivement expansionniste qui n'a fait qu'accroître l'inflation. L'excès d'AC aurait ainsi conduit à un excès de dépense publique. Trop d'État avait conduit à trop d'État.

8.4 Le rapport Gershberg

Après la décennie précédente de grands bouleversements économiques et de chamboulement de l'assurance-chômage, on ressentira dans les années 1980 le besoin d'organiser de grands chantiers de réflexion.

La première grande étude gouvernementale de l'AC est le rapport du Groupe de travail sur l'Assurance-chômage dans les années 1980 (aussi nommé rapport Gershberg, d'après son coordonateur exécutif, Sid Gershberg). Mis sur pied par Lloyd Axworthy, il était composé de fonctionnaires issus du ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Les responsabilités plus spécifiques attribuées au groupe de travail étaient d'« analyser [les] dispositions [...] qui peuvent déboucher sur des inégalités, des répercussions négatives sur le marché du travail, et sur des problèmes d'administration » et de recommander des modifications pour mettre en place « un ensemble plus cohérents d'objectifs liés aux principes d'assurance-sociale et conçus pour assortir plus facilement les chômeurs aux emplois vacants³⁰⁰. »

La section du rapport portant sur le « rôle de l'Assurance-chômage vis-à-vis le marché du travail s'attarde ainsi aux effets négatifs du régime sur les cycles de travail et son « influence manifeste » sur le chômage. On y reprend l'essentiel des raisonnements, vus plus haut, tirés

³⁰⁰ Emploi et Immigration Canada, *L'assurance-chômage dans les années 80*, Rapport du Groupe de travail sur l'assurance-chômage, Ottawa, juillet 1981, p. 3.

de la recherche économique sur le marché du travail à l'effet que l'AC diminue le coût du chômage, incitant ainsi à avoir recours plus souvent et plus longtemps au régime. Le rapport propose en outre sa propre recension des différentes études qui ont voulu quantifier l'effet du régime sur le taux de chômage, référant au passage, notamment, les études de Grubel, Maki et Sax, celle de Siedule et al., celle de Green et Cousineau et celle de Lazar³⁰¹.

Ceci dit, le rapport reconnaît le rôle de l'AC dans la stabilisation de l'économie. Sa fonction de maintien du revenu a pour effet d'aider « à maintenir la demande [rendant ainsi le chômage] moins susceptible de s'étendre » davantage³⁰². On souligne toutefois que la stabilisation de la demande opère bien davantage par le biais des indemnités distribuées à ceux qui en ont le plus besoin en temps de difficultés, que des cotisations dont le taux n'est généralement établi qu'en vue d'équilibrer le solde du compte d'AC.

« La nécessité de renforcer le rôle du Régime relativement au marché du travail [...] constitue le principal objectif » des recommandations relatives aux normes d'admissibilité et à la durée des prestations³⁰³. Un accès plus strict à des prestations moins longues accentuerait l'incitation pour les prestataires à allonger leur durée d'emploi et permettrait de réduire les coûts du régime. L'une des principales propositions du Groupe est donc de relever la norme variable d'admissibilité à une fourchette de 15 à 20 semaines (contre 10 à 14 semaines alors en vigueur) selon le taux de chômage régional.

Quant au taux des prestations, le rapport recommande le *statu quo* à 60% du salaire. Reflétant le caractère encore partagé de l'analyse économique sur laquelle ils s'appuient, les membres du groupe ont jugé que « moins le taux de prestation est élevé, plus on s'éloigne de l'objectif de protection du revenu », que l'on a souligné être important pour le régime, mais qu'un taux plus élevé (notamment pour les prestataires avec personnes à charge) aurait des effets désincitatifs sur la recherche d'emploi et le retour au travail³⁰⁴. Mentionnons enfin que, tout en faisant les recommandations d'usage d'en simplifier l'administration, le rapport appuie l'utilisation des fonds de l'AC « à des fins productives » (les mesures d'activation).

³⁰¹ *Ibid.*, p. 37-38.

³⁰² *Ibid.*, p. 33.

³⁰³ *Ibid.*, p. 58.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 62-63.

8.5 La Commission Macdonald

La Commission dirigée par l'ancien ministre des Finances Donald Macdonald, mise sur pied par Trudeau en 1982, a publié son imposant rapport en 1985, après l'arrivée au pouvoir des Conservateurs de Mulroney. Un peu à l'instar de la Commission Purvis dans les années 1930, la Commission Macdonald est une initiative qui allait échapper aux intentions de son créateur. Confronté à une forte opposition sur les fronts économique et constitutionnel, Trudeau espérait y trouver des arguments pour une extension des pouvoirs du gouvernement fédéral. C'est toutefois la proposition d'un accord de libre-échange avec les États-Unis qui allait en ressortir comme principale recommandation.

Relativement à la politique et aux débats macroéconomiques, le rapport Macdonald est clairement fondé sur une approche de NAIRU et de taux de chômage naturel en rupture avec le keynésianisme³⁰⁵. La hausse du chômage observée dans les années 1960 et 1970, fondamentalement, n'est pas le résultat d'une insuffisance de la demande, mais bien d'une hausse du NAIRU. Outre certains facteurs démographiques, comme l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail, le rapport est explicite sur le rôle de certaines mesures législatives, et au premier chef de l'Assurance-chômage comme ayant pu contribuer à la hausse du chômage naturel. Les théories et les recherches relatives aux effets de l'assurance-chômage sur le taux de chômage y sont exposées. Non seulement y propose-t-on – à l'instar du rapport Gershberg – une recension des principales études et noms que nous avons vus (Green et Cousineau, Maki, Lazar) sur les effets de la réforme de l'AC de 1971, mais on y ajoute également plusieurs études semblables réalisés aux États-Unis³⁰⁶.

Les recommandations relatives à l'AC découleront donc de cette approche. Constatant que le niveau exceptionnellement élevé du chômage d'alors s'explique par l'insuffisance de la

³⁰⁵ Voir le chapitre 10 du Tome 2 pour un exposé efficace des théories macroéconomique et de l'approche NAIRU. Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald), *Rapport de la Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada*, Vol. II, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985.

³⁰⁶ Commission Macdonald, *op. cit.*, p. 663-679.

demande globale³⁰⁷, ils reconnaîtront le rôle de stabilisateur automatique de l'AC qui a « probablement empêché que le chômage n'atteigne des proportions encore plus tragiques ». Toutefois, « il est évident que certaines dispositions de l'AC n'encouragent pas le retour au travail et ont un effet négatif sur le mécanisme d'ajustement » du marché du travail canadien. Le régime contribue à augmenter la durée du chômage et le nombre de mises à pied temporaires, qu'il renforce la concentration d'emplois instables et temporaires dans les régions à fort taux de chômage et bas salaires, et qu'il subventionne de façon trop généreuse les Canadiens dont le comportement sur le marché du travail se caractérise par l'instabilité. Loin de favoriser sa fluidité, le régime entrave les processus d'adaptation nécessaires au marché du travail.

Pour favoriser la mobilité de la main-d'œuvre vers les régions à plus fort taux d'emploi, la Commission proposera d'instaurer un système de prime au risque et d'éliminer les particularités régionales du régime³⁰⁸. Pour inciter la stabilité d'emploi et augmenter l'intensité de la recherche d'emploi, on recommandera de réduire le taux de prestations à 50%, de relever la norme d'admissibilité de 15 à 20 semaines, ainsi que de resserrer le lien entre la durée des prestations et celle de l'emploi (par exemple, que deux ou trois semaines d'emploi donnent accès à une semaine de prestations).

Jugeant que le régime a pris trop d'ampleur par rapport à d'autres programmes relatifs au marché du travail, la Commission est favorable à la réorientation d'« une partie des fonds » consacrés à l'AC – y compris provenant de l'État – à des fins d'activation des dépenses. Elle propose de mettre sur pied un « Programme temporaire d'assistance au recyclage » pour aider les « Canadiens à s'adapter aux exigences du marché du travail »³⁰⁹. Un tel programme contribuerait à réduire le chômage structurel et frictionnel, et ainsi « à augmenter le nombre d'emplois de faible niveau d'inflation ».

³⁰⁷ *Ibid.*, p. 674.

³⁰⁸ Il s'agit de moduler le montant des cotisations que paient les entreprises en fonction de leur historique de mise à pied pour encourager le lien d'emploi à long terme. L'idée avait déjà été rejetée en 1961 dans le Rapport Gill et elle le sera à nouveau dans le Rapport Forget.

³⁰⁹ *Ibid.*, 680.

8.6 La Commission Forget

Après avoir dû reculer sur une première initiative de réforme de la sécurité sociale canadienne, le gouvernement Mulroney met sur pied en juillet 1985 une Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, présidée par Claude Forget. Il s'agissait notamment d'approfondir la réflexion sur les détails d'une éventuelle réforme de l'AC, tel que l'avait recommandé le Rapport Macdonald. Le contenu du rapport final sera controversé au point que les deux commissaires issus des milieux syndicaux signeront un rapport minoritaire pour signaler leur dissidence sur l'essence des recommandations du rapport majoritaire.

Les membres majoritaires de la Commission Forget voulaient « redonner au régime d'assurance-chômage son caractère d'assurance sociale en le dépouillant des éléments qui en font un supplément de revenu³¹⁰ ». Le régime a des effets dissuasifs à l'égard du marché du travail, notamment en décourageant les chômeurs d'accepter un emploi moins bien rémunéré ou un emploi temporaire. Il encourage les patterns de travail à court terme et facilite les licenciements par les entreprises³¹¹.

La Commission Forget proposa d'éliminer les variations régionales (jugées sources d'inéquité) en instaurant une norme d'admissibilité universelle de 350 heures (l'équivalent de 10 semaines à temps plein), et de ramener le taux des prestations à 66% du salaires. La générosité apparente de ces mesures est compensée par la révision de la base de calcul du salaire assurable servant à déterminer le montant des prestations : alors que le système en vigueur déterminait le salaire assurable à partir de la rémunération hebdomadaire moyenne durant les semaines de travail assurées, le système proposé aurait établi le montant des prestations hebdomadaire à partir d'une moyenne de la rémunération obtenue au cours des 52 semaines précédentes, qu'elles aient été travaillées ou non³¹². Ce système de calcul du

³¹⁰ *Ibid.*, p. 317.

³¹¹ Commission d'enquête sur l'Assurance-chômage, *Résumé du Rapport d'enquête de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage*, Ottawa (Rapport Forget), Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 40.

³¹² Sous le régime alors en vigueur, un chômeur de Terre-Neuve ayant travaillé 10 semaines à 500\$ de salaire en moyenne au cours de ces 10 semaines, recevait 300\$ (60% de 500\$) en prestations hebdomadaires de chômage. Le système proposé par le Rapport Forget aurait établi ainsi le montant des prestations : 500 \$ par semaine durant 10 semaines, donc 5000\$ de rémunération durant les 52 dernières semaines, pour un salaire hebdomadaire d'environ 96\$ (5000/52) et des indemnités de chômage de 63\$...

montant des indemnités, sans restreindre formellement l'accès au programme, en aurait restreint radicalement la générosité pour tout travailleur n'ayant pu cumuler 52 semaines d'emploi. Ce faisant, il aurait en effet très sérieusement « incité » – qui prend ici valeur d'euphémisme – les travailleurs à rester en emploi le plus longtemps possible – et pénalisé tout ceux qui n'auraient pu y arriver. D'après la Commission, cette formule aurait permis de réduire les coûts du régime de 11,7 MM\$ à 9,2MM\$ en 1985. Quant aux mesures d'activation, le Rapport les trouve valables mais juge qu'elles ne devraient pas faire partie d'un régime simplifié³¹³.

Le rapport Forget reconnaît encore le rôle de stabilisation de la politique macroéconomique du gouvernement en période de récession mais il est « clair » que la capacité du gouvernement à réduire le chômage est « très restreinte ». Reprenant les principaux arguments soutenant l'approche du NAIRU, la commission explique que le « problème tient au rapport entre l'inflation et le chômage » car la hausse des dépenses publiques engendre des attentes d'inflation qui se transposent en inflation, laquelle élimine une partie de l'effort de stimulation³¹⁴. La Commission Forget insiste sur le fait que c'est la croissance économique qui « engendre la création d'emploi ». Mais le chemin qu'elle propose pour retrouver la croissance passe désormais par le soutien de l'offre, et non celui de la demande. On doit désormais s'efforcer, non pas de réduire le « chômage d'un certain taux », mais de régler les « problèmes globaux qui découlent du déséquilibre actuel de l'offre et de la demande sur le marché du travail canadien³¹⁵ ». On recommande que les politiques économiques visent prioritairement à accélérer la croissance économique en permettant un degré d'investissement soutenu et élevé et une augmentation de la productivité pour améliorer la compétitivité du Canada.

Avec une argumentation assez douteuse, le rapport rejette la fonction de stabilisation du régime et propose que le régime soit entièrement financé à même les cotisations. On soutient

³¹³ La Commission juge aussi sévèrement les projets de création d'emploi à court terme qu'elle juge ne servir qu'à rétablir l'éligibilité aux prestations ordinaires des prestataires.

³¹⁴ On avance que le retour au plein-emploi entraînerait tout au plus une diminution du taux de chômage de 9,5 à 7%. Commission d'enquête sur l'Assurance-chômage, *Rapport d'enquête de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage*, Ottawa (Rapport Forget), Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 80-81.

³¹⁵ *Ibid.*, p. 98.

que « l'effet de stabilisation dépend entièrement de la façon dont le gouvernement finance le déficit de l'AC » et que « des travaux publics amorcés au bon moment pourraient tout aussi bien y parvenir »³¹⁶. Niant ses effets économiques, le rapport affirme que l'AC ne réduit pas en elle-même les coûts du chômage. Les travailleurs assurés sont les « seuls bénéficiaires » de l'AC. Les « autres citoyens ne profitent de l'[AC] que s'ils sont associés à des assurés ». Conséquemment, « il est normal » que le régime soit financé par ceux qui partagent le risque du chômage et ont droit aux prestations.

Les recommandations du rapport Forget soulèveront l'ire des milieux syndicaux et des provinces. Devant la controverse, le Ministre Bouchard se distanciera du rapport. Il le renverra au Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des Communes qui en rejettera l'essentiel des recommandations, au grand dam des organisations patronales qui étaient largement favorables au rapport Forget³¹⁷. La polarisation et le ton du débat amèneront le Ministre à mettre sur la glace ses velléités de réforme³¹⁸.

Rédigé par des fonctionnaires issus du ministère chargé de la politique du marché du travail et de la main d'œuvre, il n'est guère surprenant de constater le souci accordé par le rapport Gershberg à l'effet du régime d'AC sur le marché du travail. Le rapport Macdonald est écrit dans un contexte bien différent et avec une perspective beaucoup plus large. C'est avec une lunette macroéconomique que l'on arrive sur la question de l'AC et c'est l'ensemble des conclusions de la recherche économique sur ses effets sur le chômage qui sera reprise : l'AC a contribué à faire augmenter le taux de chômage naturel, ce qui a contribué à des politiques excessivement expansionnistes. Il faut donc réviser le programme de façon à faciliter

³¹⁶ *Ibid.*, p. 294-295. L'argument est faible parce que, comme le soulignait le Rapport Gershberg (*op. cit.*, p. 35) et comme il a constamment été répété au cours de la présente récession, l'avantage indéniable de l'AC, en tant qu'outil de stimulation économique, est de se diriger instantanément dans les mains de gens dans le besoin qui le dépenseront immédiatement. Inversement, les travaux publics requièrent une longue planification avant qu'une première pelletée de terre puisse être levée et l'argent effectivement dépensé.

³¹⁷ Campeau, *op. cit.*, p. 186-7.

³¹⁸ Geoffrey Hale rapporte : « One HRD [Human Resources Development Canada] official comments that Forget's proposals "shut down the reform process for five years." » Geoffrey Hale, « Reforming Employment Insurance: Transcending the Politics of the Status Quo », *Canadian public Policy – Analyse de Politiques*, vol. XXIV, no. 4 1998, p. 449.

l'ajustement de l'offre et de la demande de travail, encourager la mobilité de la main-d'œuvre, encourager la stabilité en emploi et une réintégration rapide dans le marché du travail.

Contrairement aux deux rapports précédant, les membres majoritaires de la Commission Forget ne reconnaissent plus à l'AC de fonction macroéconomique de stabilisation. Quant aux effets sur le marché du travail, ils sont essentiellement négatifs à cause d'un régime trop généreux. C'est un tel constat qui amènera la Commission Forget à mettre de l'avant les plus sévères propositions de restrictions à l'AC.

CHAPITRE IX

LA RUPTURE NÉOLIBÉRALE : LE RÈGNE DES CONSERVATEURS DE BRIAN MULRONEY

Le règne de Brian Mulroney marquera véritablement la fin du paradigme keynésien, mais pas encore la traduction complète des objectifs de politique néolibéraux dans les politiques effectivement en place. L'étude de la politique macroéconomique sous les Conservateurs de Mulroney requière un détour vers la politique commerciale et l'instauration du libre-échange avec les Etats-Unis. Le libre-échange avec les Etats-Unis sera le reflet du choix d'une nouvelle stratégie de développement de continentalisation compétitive de l'économie canadienne. Autant une réponse à la mondialisation qu'un coup d'accélérateur vers celle-ci, l'ALÉ a rendu relativement irréversible ce choix de stratégie de développement.

Lorsqu'arrivera la récession du début des années 1990, le choix entre inflation et chômage sera clair. Au lieu de mitiger les effets restrictifs de la politique monétaire pour en atténuer le choc, la politique fiscale du gouvernement viendra cette fois appuyer la Banque du Canada pour lutter contre l'inflation. Au même moment, l'économie canadienne encaissait un autre choc : celui de l'ouverture des marchés avec les Etats-Unis qui ne pouvait manquer de se traduire – à court terme tout au moins – par des pertes d'emploi et des fermetures d'entreprises. Le résultat en sera la plus sévère récession depuis la crise des années 1930 qui rendra complètement illusoire l'objectif de rétablir l'équilibre budgétaire. C'est pourquoi il faudra attendre le prochain gouvernement libéral pour voir éliminer le déficit budgétaire, dernier grand vestige du paradigme keynésien.

Les nouveaux développements en théorie économique qui ont remis en cause l'efficacité des efforts gouvernementaux de soutien de la demande étaient essentiels aux succès du néolibéralisme en tant que cadre idéologique et de politique. Mais comme l'écrit Timothy Lewis : « While these developments captured most of the economic profession, including practitioners working in finance ministries, these economic ideas required political sponsorship to attain hegemonic status³¹⁹. » Au Canada, ce sont les Conservateurs de Brian Mulroney qui ont mobilisé et enfourché ces idées.

Lors des élections de 1984, le programme conservateur axé sur la décentralisation du gouvernement fédéral vers le marché et vers les provinces permit à Mulroney de réunir la coalition nécessaire à son éclatante victoire électorale : l'ouest canadien échaudé par la PEN (Programme énergétique national) et le bilinguisme, les conservateurs fiscaux de l'Ontario et le milieu des affaires, les nationalistes modérés du Québec. Mulroney avait comme cri de ralliement en forme de promesse : « Jobs! Jobs! Jobs! » Ces emplois ne seraient cependant pas créés par le gouvernement, mais par le marché.

Le message électoral des conservateurs restait empreint d'ambiguïté – ce qui sera probablement moins un obstacle qu'une cause de son succès. L'engagement du programme à réduire le déficit était peu crédible considérant toutes les autres promesses de dépense³²⁰. Mulroney se défendait de vouloir sabrer dans les programmes sociaux en affirmant que ceux-ci étaient « sacrés » et le programme n'était pas très spécifique sur les réformes économiques à implanter. Pourtant, une fois au pouvoir, les Conservateurs poursuivront un ambitieux programme de réformes économiques néolibérales dont ils situeront la cause et la nécessité dans les « impératifs de la mondialisation ». Ces changements s'inscriront dans une stratégie de déréglementation compétitive visant à accroître la position concurrentielle du Canada et de ses entreprises en les soumettant davantage aux logiques du marché. Le summum d'une telle politique allait être la ratification de l'Accord de libre-échange avec les ÉUA. L'abolition de la Politique énergétique nationale, la privatisation subséquente de Pétro-Canada et la déréglementation du secteur de l'énergie, la privatisation d'Air-Canada, l'abolition de l'Agence de l'examen de l'investissement étranger s'inscriront toutes dans cette stratégie. À

³¹⁹ Lewis, *op. cit.*, p. 91.

³²⁰ *Ibid.*, p. 90-92.

l'instar de la lutte contre l'inflation, du rétablissement de l'équilibre budgétaire ou du libre-échange, ces mesures seront justifiées par la menace des conséquences supposées d'ignorer le pouvoir des marchés autant que comme des réponses à la crise économique.

9.1 De la mondialisation comme contrainte à la mondialisation comme stratégie : le cheminement de l'idée du libre-échange

La crédibilité de l'argument conservateur résidait dans le désordre économique ayant cours depuis les années 1970, l'échec apparent des politiques interventionnistes des précédents gouvernements libéraux, les aspects intrusifs de ces politiques ainsi que dans la mondialisation croissance de l'économie. Comme l'écrit encore Timothy Lewis :

Globalization tilted the domestic playing field in favour of neo-liberal reform because it increased the leverage in political debate that favoured capital. The threat of capital's exit, the increased power of financial capital as debt mounted, and capital's heightened distrust of inflation skewed perceptions of the state's policy autonomy and argued for pro-market reforms.³²¹

Tous ces facteurs contribueront à augmenter la viabilité du néolibéralisme. Et plus de pays se rendront à l'argument, plus celui-ci aura de force, renforçant son aura d'inévitabilité et d'objectivité.

L'implantation du néolibéralisme se cristallisera au Canada avec l'adoption de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis en 1989. Lewis situe l'élément déclencheur des événements qui ont amené à sa ratification dans la transformation des intérêts du grand patronat canadien.

Le milieu des affaires a davantage toléré qu'embrassé le keynésianisme durant la période d'après-guerre. Cette tolérance trouvera sa limite dans la crise de profitabilité qui se fera jour au tout début des années 1970 : face notamment à une compétition croissante venant du Japon et de l'Europe et à la réduction des tarifs douaniers prévus par le GATT³²², le cadre de

³²¹ *Ibid.* p. 92.

³²² Le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), en français *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*.

régulation nationale-keynésienne de l'économie apparaîtra comme un carcan de plus en plus intolérable³²³. Le milieu des affaires reconceptualisera donc ses intérêts comme étant davantage continentaux que nationaux et le libre-échange apparaîtra à ses principaux représentants – le Conseil canadien des chefs d'entreprise (CCCE – à l'époque *Business Council on National Issues* en anglais) et l'Association des Manufacturiers Canadiens (AMC – Canadian Manufacturers Association en anglais) – comme le meilleur outil pour assurer la réalisation de ces intérêts.

Le CCCE et l'AMC exerceront des pressions considérables en faveur de la libéralisation du commerce, cette dernière allant jusqu'à s'assurer d'être la première organisation entendue par les Commission Macdonald. Le libre-échange allait finalement être la grande recommandation du rapport final de la Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada.

Il y a débat sur les raisons de la victoire de ce qui a été appelé la proposition « libérale-continentaliste ». S'il n'y avait rien d'inévitable à l'adoption du libre-échange comme recommandation principale de la commission, ce choix ne s'explique pas non plus simplement par l'arbitraire des intérêts politiques les plus puissants. Deux principales positions se sont affrontées: une vision « nationaliste-interventionniste » défendue par les syndicats et les milieux sociaux, d'une part, et l'approche libérale-continentaliste défendue par le milieu des affaires et des institutions comme le C.D. Howe et le Conseil économique canadien, d'autre part.

Selon Richard Simeon, la victoire de cette dernière s'explique par le contexte dans lequel se posaient les problèmes auxquels devait répondre la commission³²⁴. La perspective nationaliste-interventionniste avait peu de chance de trouver écho puisqu'elle n'offrait guère de solutions viables et praticables aux problèmes criants du moment qui avaient motivé la mise sur pied de la commission : comment restaurer la croissance économique, comment revitaliser la productivité, que faire – ou comment faire – face à la concurrence

³²³ *Ibid.*, p. 105. Voir aussi David A. Wolfe, « The crisis in advanced capitalism : in introduction », *Studies in Political Economy*, no 11, été 1983, p. 11.

³²⁴ Richard Simeon, « Inside the Macdonald Commission », *Studies in Political Economy*, 22, Spring 1987, 173-4, cité in Lewis, *op. cit.*, p. 108.

internationale? Les problèmes avaient été posés en termes économiques et cette approche n'y offrait pas de réponse. Présument le Canada indépendant du reste du monde, elle offrait une critique des politiques en place mais aucune alternative. L'approche libérale-continentaliste, par opposition, parlait bien davantage un langage du retour à la croissance. Les économistes néo-classiques attachés à la commission avaient aussi des réponses en termes économiques et des alternatives praticables à proposer. La position des organisations patronales en faveur d'un accord de libre-échange faisait sens auprès d'eux. Les commissaires n'ont pas nécessairement retenu le libre-échange pour les mêmes raisons que les économistes, les premiers y voyant un moyen de protection contre le protectionnisme états-unien et les seconds comme un « bien en soi ». Peu importe que les raisons diffèrent, il y a eu coalition autour d'une même solution.

Daniel Drache et Duncan Cameron ont opposé que l'approche nationaliste-interventionniste était au contraire réaliste, faisant du retour au plein-emploi une priorité et le moyen de retrouver la croissance³²⁵. En privilégiant le point de vue des économistes, la commission n'aurait fait que s'appuyer sur les modèles empiriques formels qui privilégiaient les intérêts et le point de vue du patronat. D'après eux, vouloir remettre en contexte le programme de recherche de la commission ne peut être que fallacieux. Autrement dit, la science économique n'aurait été mobilisée que pour justifier des décisions fondamentalement politiques.

La position de Drache et Cameron reprend essentiellement la posture « subjectiviste » que nous avons présentés dans l'introduction de ce travail. Réduisant la situation au reflet du rapport de force politique, elle suppose que les deux positions étaient tout aussi viables et que seul l'arbitraire de la force politique a tranché.

Tim Lewis est d'avis que Simeon a le meilleur du débat, car son explication, justement, n'exclue pas les facteurs politiques³²⁶. Situer la problématique de la commission dans son contexte implique de reconnaître que celui-ci était politique. Ce contexte en était un de crise et de déclin économique, de l'échec des politiques interventionnistes, de la crise de rentabilité des entreprises face à une concurrence internationale croissante : autant de

³²⁵ *Ibid.*, p. 108. Duncan Cameron et Daniel Drache, « Outside the Commission : Reply to Richard Simeon », *Studies in Political Economy*, 26, Summer 1998, p. 173-180.

³²⁶ *Ibid.* 109.

facteurs altérant les termes du débat et le rapport de force. Ces facteurs contribueront à présenter les intérêts du milieu des affaires comme étant, non plus opposés, mais concourant au bien-être social et à l'intérêt national. En somme, on peut certainement dire que la sélection des idées choisies par la commission n'était pas neutre. Les intérêts du patronat ont eu un effet déterminant sur les résultats de la commission, mais non pas dans le sens où celle-ci n'aurait été qu'artifice pour légitimer l'introduction de politiques arbitrairement déterminées à l'avance, au mépris du bien commun. C'est bien plutôt parce que le contexte a renouvelé l'importance de la création de la richesse par l'entreprise privée au même moment où les politiques économiques de soutien de la demande – qui tendent à favoriser les travailleurs et les autres segments plus vulnérables de la société – étaient discrédités autant politiquement qu'à l'intérieur du champs de la science économique.

Rien ne garantissait qu'il y aurait des suites au rapport Macdonald. Mais la proposition d'un accord de libre-échange se trouva à être remarquablement compatible avec les positions et intérêts politiques du Parti Conservateur, permettant même de faire d'une pierre *plusieurs* coup. Mulroney jugea – correctement – qu'elle pouvait être très viable politiquement, se l'appropriant politiquement et remporta une seconde victoire lors de l'élection de 1988. D'abord, qu'elle vint de la commission lui conférait une certaine légitimité intellectuelle et bipartisane. L'idée était remarquablement compatible avec le programme du parti conservateur, jusque là accusé de manquer de vision. Le libre-échange permettait aux conservateurs de donner une forme positive à leur promesse d'un renouveau économique et d'un gouvernement moins paternaliste envers le marché et les provinces. Il leur permettait de se distinguer des politiques étatistes des gouvernements précédents. Soucieux de réconcilier l'Ouest canadien et le Québec avec le gouvernement central, ils allaient du même coup consolider leurs appuis dans ces deux régions que des raisons bien différentes rendaient favorables à une telle idée³²⁷. Enfin, cela permettait d'effectuer un rapprochement avec les

³²⁷ Dans l'Ouest, on y voyait notamment un moyen de rendre illégal un nouveau Programme énergétique national, démantelé par les Conservateurs en 1985. *Ibid.*, p. 108.

Etats-Unis. La proposition d'un accord de libre-échange permettait d'atteindre simultanément tous ces objectifs³²⁸.

Le programme politique néolibéral de Mulroney reposant sur le libre-échange, la privatisation, la déréglementation compétitive, la priorité accordée à la lutte contre l'inflation sur l'emploi, etc., était justifié par la concurrence internationale et la mobilité du capital : ne pas prendre acte de ce nouveau contexte était risqué. Mais il s'agissait aussi d'une réaction au déclin économique vécu par le Canada depuis les années 1970. Devant la chute de la productivité et l'érosion de la position concurrentielle du pays, on proposait un ensemble de politiques pour revitaliser la compétitivité. Il en allait du bien-être économique national que de permettre aux entreprises canadiennes de mieux compétitionner.

9.2 La problématisation du déficit sous Mulroney

Dès 1984, le nouveau ministre conservateur des Finances, Michael Wilson (en poste de 1984 à 1991) allait opérer des transformations importantes dans le discours gouvernemental sur la politique fiscale. Wilson inscrivit l'accumulation des déficits structurels persistants et de l'endettement parmi les grands défis auxquels faisait face le gouvernement fédéral. Plutôt que d'applaudir ce que les déficits avaient permis, il les problématisa comme étant des fardeaux pesant sur la compétitivité et la capacité de croissance de l'économie canadienne. Comme nous le verrons, l'action du gouvernement n'allait pas être à la mesure de son discours, et c'est cet écart qui rendra l'échec des conservateurs dans le dossier fiscal aussi saillant politiquement.

Deux ans après *The federal deficit in perspective*, rédigé sous la houlette du ministre Lalonde, le ministère des Finances rendait public en 1985 un document intitulé *Reducing the deficit*

³²⁸ G. Bruce Doern et Brian W. Tomlin, *Faith and Fear : the Free Trade Story*, Toronto, Stodard, 1991.

and controlling the national debt dont le titre annonce le changement de perspective³²⁹. D'après Lewis, les officiels des Finances, progressivement convertis à l'approche du NAIRU et de plus en plus inconfortables avec la situation fiscale du gouvernement sous les Libéraux, avaient commencé à préparer des documents de transitions pour une réorientation de la politique fiscale avant même de savoir que les Conservateurs remporteraient l'élection³³⁰.

Parmi les différences entre les deux documents, la plus importante a trait à l'inflation dans son rapport au déficit et à l'économie en général. Lalonde voyait dans l'inflation un allié qui érodait la valeur réelle du stock de dette du gouvernement. *Reducing the deficit* analyse plutôt l'inflation comme une cause d'accroissement du déficit budgétaire qui, à son tour, accentue l'inflation. L'érosion de la valeur du stock de dette était possible lorsque l'inflation survenait par bond imprévu. Or, les prêteurs avaient fini par apprendre. Ils anticipaient dorénavant l'inflation et se protégeaient contre elle en exigeant des taux d'intérêts plus élevés de façon à obtenir un réel retour sur l'investissement. Non seulement n'y aurait-il plus d'érosion de la valeur de l'endettement, mais la hausse des taux d'intérêts augmentait les coûts du service de la dette du gouvernement. Plus encore, les taux d'intérêts plus élevés ralentissaient la croissance économique, ce qui signifiait moins de revenus et davantage de dépenses pour le gouvernement. Les finances publiques pâtissaient donc doublement d'une inflation élevée, ce qui contribuait à les maintenir en déficit. Pis encore : les manques à gagner persistants dans le budget de l'État fédéral contribuaient à accroître les attentes d'inflation. Au fur et à mesure que s'accroît le rapport dette/PIB, augmente aussi la crainte des investisseurs que le gouvernement tente de sortir de cette situation en laissant aller l'inflation, ce qui conduit à des taux d'intérêts encore plus élevés pour l'endettement du gouvernement. D'où un terrible cercle vicieux entre déficit budgétaire et inflation :

These fiscally induced inflation expectations would lead to demands for larger interest rate premiums to protect the value of loans to the government. Higher interest rates would reduce growth, investment, and employment, and increase the deficit. They would also increase the debt interest charges. The now larger debt and deficit

³²⁹ Lewis, *op. cit.*, p. 117.

³³⁰ *Ibid.*, p. 114-115.

would breed another round of fear about printing money and the cycle would begin again.³³¹

La rupture avec la pensée keynésienne sur le rôle et les effets de la politique fiscale est alors complète. Les déficits ne sont plus un instrument pour soutenir la croissance. Ils sont plutôt inflationnistes, ils nuisent à la croissance et à l'emploi.

Face à ce nouveau constat, Wilson proposa comme remède des hausses de taxes et d'impôts et des coupures de l'ordre de 10 à 15 MM\$ d'ici la fin de la décennie. Il s'agissait non pas d'éliminer le déficit mais de s'assurer que n'augmente pas davantage le ratio dette/PIB.

Il est assez intéressant de noter que lorsque les conservateurs devront se justifier de ne pas agir de façon plus déterminante pour réduire le déficit, ils retrouveront une certaine valeur aux arguments keynésiens. Par exemple, si des finances déficitaires ne font qu'alimenter une spirale d'inflation et d'endettement qui pèse sur la croissance, pourquoi ne pas rétablir immédiatement l'équilibre? Wilson s'en défendra dans son budget de 1985 en soutenant que davantage d'austérité budgétaire aurait pu mettre en danger la reprise : « I believe that larger reductions at this time would not be prudent in light of current economic conditions. Instead, I am proposing actions which control the deficit now while ensuring that significant reduction will occur over the balance of the decade³³². » Autrement dit, il semblait bien que la courbe de Phillips ne soit pas que verticale finalement et que la politique fiscale avait encore un effet – autre que celui de semer le désordre inflationniste – sur la croissance économique.

Lewis écrit : « The persistence of latent Keynesianism in rhetoric and policy was both a reflection and a cause of the Tory failure to eliminate the deficit. It reflected the government's lack of political will to make bold and explicit spending reductions in the name of fiscal balance.³³³ »

Les Conservateurs avaient critiqué les Libéraux pour le déficit durant la campagne électorale mais ils ne se sont pas faits élire sur une promesse de retour à l'équilibre budgétaire. Pour contrer les accusations qu'il allait sabrer dans les programmes sociaux, Mulroney avait

³³¹ *Ibid.*, p. 119.

³³² *Ibid.*, p. 120.

³³³ *Ibid.*, p. 121.

affirmé que ces derniers étaient sacrés et reconnu durant la campagne que des réductions importantes des dépenses nuiraient à l'économie. Une telle admission rendait ensuite le gouvernement vulnérable à de tels critiques s'il désirait effectivement réduire les dépenses. Les priorités conservatrices étaient ailleurs. De fait, jamais, au cours des deux mandats, ils ne viseront à atteindre l'équilibre budgétaire. Tout au plus viseront-ils à stabiliser le poids de la dette par rapport au PIB.

9.3 La politique fiscale sous Mulroney

Malgré la rhétorique sans appel contre les déficits budgétaires, les Conservateurs n'opéreront pas de changements substantiels dans la conduite politique fiscale. Non seulement limiteront-ils leurs actions à cause des effets appréhendés sur le chômage, mais le déficit budgétaire, en tant qu'instrument de politique, restera dans l'arsenal de politique. Dans la typologie de Hall, il ne s'agissait donc que de changements de premier ordre. L'écart entre rhétorique anti-déficit et changement effectif rendra l'échec des conservateurs d'autant plus flagrant.

La politique fiscale des conservateurs visera toujours, au moins formellement, à augmenter les revenus et diminuer les dépenses. Wilson avait une préférence idéologique marquée pour moins d'impôts et davantage de contrôle des dépenses. Néanmoins, étant donné l'ampleur de la tâche que représentait de s'attaquer au déficit, il n'avait d'autre choix que de s'attaquer également aux taxes et impôts. C'est de 1984 à 1986 que les efforts les plus substantiels de réduction des dépenses et de relèvement des revenus seront effectués. Par après, l'approche des élections et l'intérêt politique des Conservateurs allaient substantiellement réduire l'ardeur du gouvernement.

Les budgets de 1985 et 1986 contiendront tous les deux une multitude de mesures visant à relever le niveau du flux de revenu du gouvernement canadien. En 1985, Wilson désindexa partiellement le système d'imposition. Il introduit des mesures temporaires comme une surtaxe spéciale de 18 mois pour les revenus élevés et une autre de 12 mois pour les entreprises. Les taxes de vente ont été relevées et appliquées à davantage de produits, tandis que des programmes d'exemption d'impôts comme des régimes enregistrés d'épargne sont

coupés. Le budget suivant allait être dans la même veine : de nouvelles hausses des taxes de vente, une autre surtaxe spéciale de 3 pourcent sur l'impôt, des hausses de taxes sur les produits du tabac, etc.

En 1987, on introduit la première de deux phases d'une réforme du système d'imposition. La réforme dans son ensemble visait à accroître les revenus de l'État, à rapprocher davantage le niveau des impôts sur le revenu de celui en vigueur aux ÉUA, à accroître l'équité et à atténuer l'effet de l'imposition sur les décisions économiques. Elle contenait donc des baisses d'impôts qui seront implantées dès 1987. En contrepartie, toutefois, la réforme misait sur la nouvelle Taxe sur les produits et services (TPS) pour compenser, et même augmenter les revenus généraux de l'État. L'introduction de cette seconde phase allait être reportée à 1991³³⁴.

Du côté des dépenses, les Conservateurs auront des difficultés considérables à atteindre les objectifs ambitieux et politiquement périlleux à cause de l'opposition rencontrée et de la réticence générale du public. En 1984, dans l'énoncé économique intitulé *An Agenda for Economic Renewal*, Wilson laissait entendre que la révision de l'universalité des programmes sociaux était en préparation. Mulroney, de son côté, se servait de la situation fiscale pour revenir sur son affirmation et sa promesse que les programmes sociaux étaient sacrés : seule la santé devait être exemptée de la révision attendue. Pourtant, le gouvernement allait reculer devant l'opposition à son projet. L'année suivante, la tentative de désindexer partiellement les pensions de retraites, pour laquelle Wilson n'avait qu'un mince support au cabinet, allait également échouer. La goutte d'eau qui fit déborder le vase de l'« opposition spectaculaire et bien organisée³³⁵ » à cette initiative fut l'interpellation du Premier ministre devant les caméras par une retraitée mécontente (« You made promises that you wouldn't touch anything and, hello, you lied to us... It's goodbye, Charlie Brown! »). Échaudé, c'est peu de temps après que le gouvernement renonça publiquement à appliquer les recommandations du rapport Forget relativement à l'AC.

³³⁴ La TPS a remplacé la taxe de vente sur les produits manufacturés qui n'affectaient que les produits manufacturés au Canada, privilégiant indument les importations. La TPS élargissait également de façon importante la gamme des transactions taxables, accroissant du même coup les revenus du gouvernement.

³³⁵ Nicole F. Bernier, *Le désengagement de l'État providence*, 2003.

Puisqu'il n'y avait manifestement pas de gains politiques à faire d'une attaque frontale sur les programmes sociaux, les Conservateurs procéderont par ce que les politologues nomment des réformes furtives, ou des coupes à la dérobée (« cut/reform by stealth »³³⁶) : c.-à-d. que pour contourner l'opposition, ils utiliseront des procédures administratives ou réglementaires détournées pour mystifier leurs adversaires et confondre le public. Ce genre de mesures a l'avantage de moins attirer l'attention (notamment parce que, souvent, elles ne nécessitent pas l'approbation de la Chambre) et, même si elles ne produisent pas de résultats spectaculaires dans l'immédiat, elles ont un effet certain d'érosion à long terme.

Par exemple, au lieu de couper directement dans le montant des allocations familiales, elles seront désindexées. De même, on allait finalement mettre un terme à l'universalité des pensions de retraite en 1989 non pas en restreignant l'éligibilité (ce qui aurait été une attaque frontale au principe en question), mais plutôt par une disposition fiscale qui exigeait leur remboursement pour les bénéficiaires à hauts revenus. Le même genre de tactique sera appliqué à l'AC (voir prochaine section)³³⁷. Il y eut également des attaques plus frontales envers les programmes sociaux après 1988. En 1992, notamment, on élimina les allocations familiales pour les remplacer par des prestations ciblées disponibles uniquement aux familles à faibles revenus.

Une autre cause de l'échec des conservateurs à atteindre leurs objectifs en matière de contrôle des dépenses viendra de nouvelles initiatives de dépenses, essentiellement motivées politiquement et lancées à l'approche des élections. 1,05 MM\$ de nouveaux fonds seront accordées en 1987 pour la création d'une nouvelle Atlantic Canada Opportunities Agency.

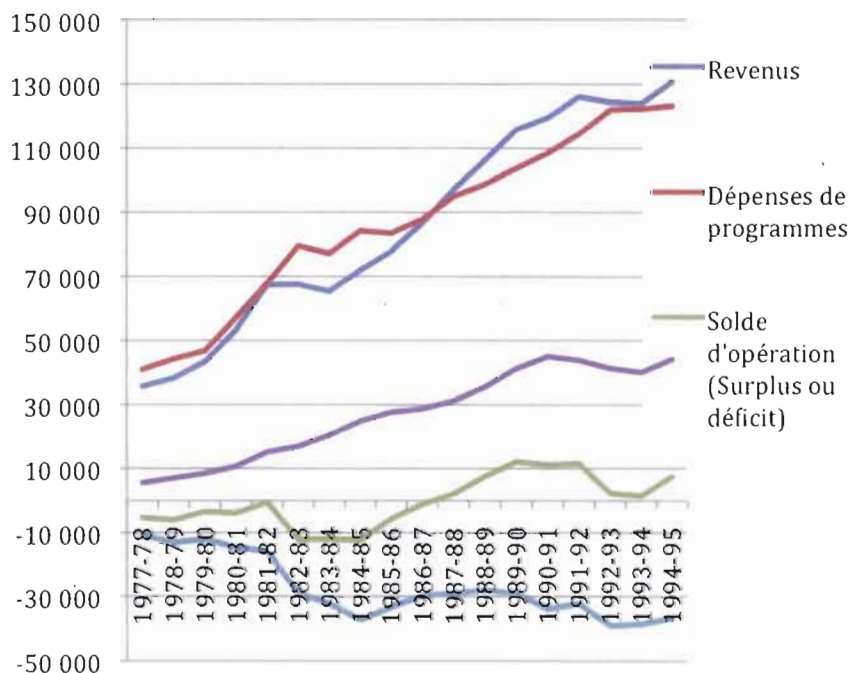
³³⁶ Le concept a justement été forgé par Ken Battle pour décrire les politiques sociales des Conservateurs : « They relied on 'social policy by stealth': the use of arcane and poorly understood technical changes to programs, such as partial deindexation and clawbacks, which were imposed on the Canadian people without their knowledge or consent. Major changes to social programs, such as the removal of universal old age pensions and Family Allowances and the massive cuts in social transfer payments to the provinces, were made with no advance notice and little effective public debate. » Ken Battle et Sherri Torjman, « How Finance Re-Formed Social Policy », Caledon Institute of Social Policy », avril 1995. Ken Battle, « Social Policy by Stealth », *Policy Options*, vol. 11, no 2, p. 17-29. Bernier, *ibid.* Thérêt, « De l'assurance-emploi au régime national de prestations pour enfants : l'État-providence canadien aux risques de la mondialisation et de la désagrégation de la fédération », *op. cit.* Giuliano Bonoli, Fabio Bertozzi, Sabine Wichmann, « Adaptation des systèmes de retraite dans l'OCDE : Quels modèles de réforme pour la Suisse ? », *Aspects de sécurité sociale Rapport de recherche*, no 5/0, octobre 2007.

³³⁷ Campeau, *op. cit.*, p 175.

Quelques mois plus tard, c'est avec 1,20 MM \$ que l'on annonçait le Western Diversification Office. L'année suivante, Ottawa accordait 1 MM\$ à des projets spéciaux de développement régionaux au Québec. « Mulroney's political instincts were not going to let fiscal rectitude interfere with re-election³³⁸. »

Au final, Wilson aura tout de même réalisé des accomplissements non négligeables : il a réussi à relever les revenus de l'État canadien et à réduire la croissance des dépenses. Comme l'illustre la figure 12, Wilson a ramené les revenus au-dessus des dépenses de programmes et dégagé un surplus d'opération dès 1987-1988. Le gouvernement retirait alors davantage d'argent de l'économie qu'il n'y injectait. Le problème du déficit n'en était donc plus un de dépenses trop élevées par rapport aux revenus, mais de la charge des intérêts provenant de l'accumulation des déficits passés. Du tournant des années 1980 à celui de 1990, la charge des intérêts de la dette est passée de 10 à 45 MM\$, ou d'environ 3% du PIB à plus de 6% (Figure 13).

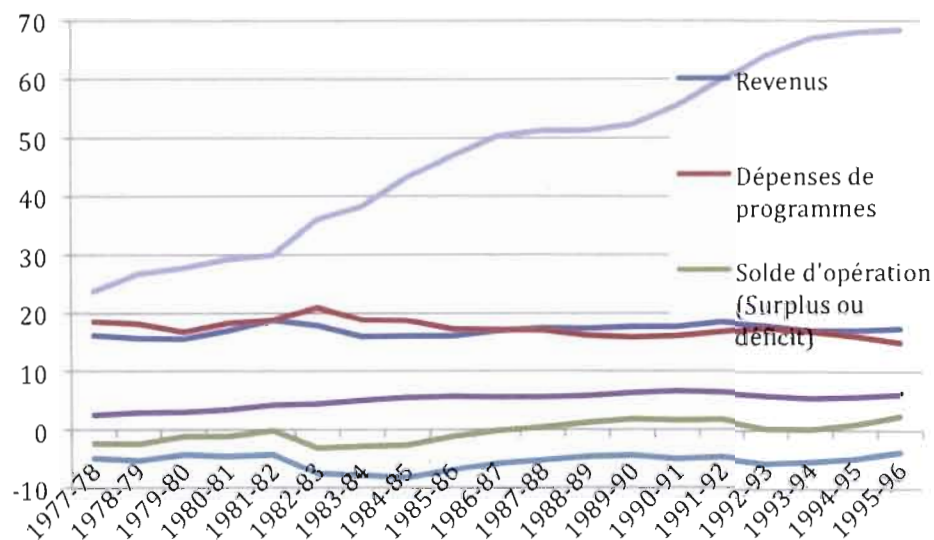
Figure 12. Principaux comptes budgétaires (en millions \$) – 1977- 1994



Source: Ministère des Finances, *Fiscal Reference Tables – September 2008*, *op. cit.*

³³⁸ Lewis, *op. cit.*, p. 125.

Figure 13. Principaux comptes budgétaires (en pourcentage du PIB) – 1977-1996



Source: Ministère des Finances, *Fiscal Reference Tables – September 2008*, op. cit.

9.4 La politique monétaire, la récession de 1990-91 et le basculement de la politique fiscale

À la fin des années 1980, la politique monétaire et la récession de 1990-91 seront déterminantes dans le cours des événements qui feront basculer la politique fiscale. À son arrivée à la tête de la Banque du Canada en 1987, John Crow redéfinit le rôle de l'institution. Alors que le préambule de la *Loi sur la Banque du Canada* faisait une liste de responsabilités aux accents toujours keynésiens (atténuer les fluctuations dans les niveaux de production, de commerce, des prix, de l'emploi, promouvoir le bien-être économique et financier du pays, etc.), le nouveau gouverneur fit de la stabilité des prix l'objectif fondamental de la Banque³³⁹. Après avoir eu pour cible le taux de croissance de la masse monétaire, le taux de change et les taux d'intérêt, la Banque manipulerait dorénavant les différents instruments à sa disposition en fonction de la variation des indices mesurant l'inflation. En faisant officiellement de la stabilité des prix l'objectif de politique primordiale, cette nouvelle

³³⁹ *Ibid.*, p. 130.

politique constitue l'aboutissement et la formulation la plus claire d'un changement de troisième ordre de la politique monétaire³⁴⁰. La stabilité des prix serait dorénavant considérée comme le moyen fondamental pour assurer la croissance à long terme (par opposition au « court terme » des cycles économiques que cherche à compenser la gestion contracyclique de la demande) et la condition nécessaire et préalable à l'achèvement de tout autre objectif de politique. Et puisque l'emploi dépend de la stabilité des prix, toute discussion sur le niveau d'emploi perdait tout pertinence tant que l'inflation ne se trouvait pas à l'intérieur d'une fourchette acceptable.

La place de l'inflation dans les discours et analyses économiques n'avait fait que croître depuis les années 1960. Après s'être formellement installée en haut de la structure des objectifs de la politique monétaire, l'inflation allait conquérir la même place au sein de la politique fiscale à partir de 1989. Tout au long du premier mandat conservateur, des taux d'inflation de 4 à 5% étaient vus comme tout à fait raisonnables. Mais en 1989, alors que l'inflation se situait pourtant dans ces eaux (Figure 6), Wilson annonça dans son budget que des pressions inflationnistes menaçaient les progrès économiques. Ce revirement du ministre des Finances a probablement eu quelque chose à voir avec les politiques jugées inflationnistes et irresponsables du gouvernement ontarien³⁴¹. Mais plus important encore, ce serait la Banque du Canada qui aurait provoqué ce changement. La Banque est une institution essentiellement autonome mais elle doit malgré tout coordonner son action avec le ministère des Finances. Or, pour ses officiels, une inflation à 4% était encore trop élevée.

Lorsqu'exposée et expliquée aux Finances, la politique de stabilité des prix a d'abord été reçue avec un certain scepticisme, tout comme les suggestions de la Banque à l'effet que le gouvernement devrait effectuer de nouvelles compressions pour atténuer les pressions

³⁴⁰ Ce changement s'est opéré dans toutes les banques centrales autour de la même époque. Le contrôle de l'inflation était vu encore récemment comme le « Saint Grâle » des objectifs de politique permettant de garantir la croissance. Or, la crise économique de 2008-09 a sérieusement mis en question le rôle des Banques centrales et de leur focus exclusif sur l'inflation. Voir notamment Martin Wolf, « Central banks must target more than just inflation », *Financial Times*, 5 mai 2009.

³⁴¹ Alors que le sud de la province vivait un boom économique important, le gouvernement libéral de David Peterson avait occupé tout l'espace fiscal libéré par Ottawa, tout en maintenant un niveau de dépense très élevé. Alors que l'économie fonctionnait à plein régime, le gouvernement équilibrait tout juste son budget. Ces politiques étaient perçus à Ottawa comme étant irresponsables, inflationnistes et risquant d'annuler les effets des réformes économiques du gouvernement central. Lewis, *op. cit.*, p. 129-130.

inflationnistes. Bien que d'accord sur le danger que représentait l'inflation, on jugeait aux Finances que les performances économiques encore trop fragiles pour absorber un tel choc. Ce refus des Finances à opérer des compressions aurait amené la Banque à agir avec d'autant plus d'énergie qu'elle devait compenser l'appui de la politique fiscale qu'elle aurait jugé nécessaire. Wilson sera finalement convaincu et, en 1989, il finit par endosser publiquement le principe et l'intensité de la politique de stabilité des prix³⁴².

Les conséquences de cette politique auront l'effet d'un tremblement de terre sur l'économie canadienne. Les taux d'intérêt à court terme de la Banque seront catapultés à des niveaux stratosphériques. Le dollar canadien s'en apprécia considérablement, provoquant une détérioration des termes de l'échange au moment même où l'économie canadienne ouvrait ses frontières aux États-Unis. L'économie canadienne affrontera en 1990 et 1991 sa pire récession depuis les années 1930.

Non seulement les finances publiques seront-elles affectées par le ralentissement économique, mais la hausse des taux d'intérêt aura également pour effet d'accroître considérablement le coût du service de la dette, augmentant d'autant plus la pression sur le déficit. Lors de la précédente récession, les libéraux avaient jugé sage de laisser fonctionner les stabilisateurs automatiques inscrits dans la structure du budget afin d'éviter d'aggraver davantage le ralentissement de l'économie. Cette fois-ci, les Conservateurs argumenteront que les problèmes économiques étaient causés par le déficit – et non l'inverse. Le gouvernement et la Banque soutiendront en effet que les taux d'intérêt élevés (ceux des marchés financiers) étaient le reflet d'attentes d'inflation élevée, elle-même causée par le niveau du déficit budgétaire³⁴³. Ce faisant, non seulement les Conservateurs détournèrent-ils l'attention de leurs propres actions et se protégeaient-ils des critiques, mais ils trouvaient là un prétexte d'autant plus fort pour s'attaquer au contrôle du déficit. Ainsi, au fur et à mesure

³⁴² *Ibid.*

³⁴³ Comme le souligne justement Lewis, si le niveau des taux d'intérêt n'étaient que le reflet des attentes d'inflation, et non le résultat des politiques de la Banque, et que cette dernière « met en œuvre la politique monétaire en influant sur les taux d'intérêt à court terme [par des variations du] taux cible du financement à un jour [qui est le] taux d'intérêt auquel les grandes institutions financières se prêtent des fonds pour une durée d'un jour » (Banque du Canada, Site internet officiel consulté le 2 août, <http://www.banqueducanada.ca/fr/monetaire/monetaire.html>), on peut se demander comment la Banque parvenait à implanter sa politique de stabilité des prix. *Ibid.*, p. 132.

que montera la pression sur les finances publiques à cause de l'effet conjugué du ralentissement et des taux d'intérêt, le ministre des Finances augmentera l'intensité de sa rhétorique sur l'urgence de contrôler les dépenses.

Dans le budget de 1989, Wilson annonça que le service de la dette coûterait 6 MM\$ de plus que prévu à cause des taux d'intérêt de 4% plus élevés que ce qui avait été estimé dans les projections budgétaires de l'année précédente. Pour faire diminuer les taux d'intérêt, il fallait réduire les attentes d'inflation en diminuant le déficit et le stock de dette du gouvernement. « The 1989 budget referenced nearly everything in terms of the government fiscal situation³⁴⁴. » Wilson devait trouver 6 MM\$ seulement pour que le niveau du déficit reste stable. Il introduit plusieurs dispositions pour relever les revenus : hausse de la surtaxe « temporaire » de 3 à 5% et de 3% supplémentaire pour les revenus élevés, un impôt sur le capital des grandes entreprises et une hausse de la surtaxe aux entreprises de 3 à 5%. Du côté des dépenses, c'est lors de ce budget que le gouvernement annoncera qu'il se retirait du financement de l'AC. On introduit la mesure fiscale exigeant le remboursement des pensions de vieillesse dans les impôts pour les bénéficiaires à revenus élevés qui rendait *de facto* caduque la prétention d'universalité de ces prestations. Wilson annula aussi pour près de 9MM\$ de dépenses militaires planifiées et coupa de 1% la croissance des transferts aux provinces à titre du Programme de financement des programmes établis. L'opposition critiqua sévèrement le gouvernement pour avoir renié ses promesses électorales, son échec à contrôler le déficit et l'attaque au principe d'universalité.

Le retrait du gouvernement du financement de l'AC était davantage qu'une mesure d'économie pour stabiliser le poids du déficit. Si le déficit n'était plus la conséquence mais bien plutôt la cause des problèmes économiques par son effet sur les taux d'intérêt, le principe de l'AC comme stabilisateur automatique n'avait plus de sens. En fait, non seulement ne souhaitera-t-on plus soutenir la demande en période de ralentissement, mais l'année suivante, le ministre des Finances visera explicitement l'effet inverse.

³⁴⁴ *Ibid.*

Dans le budget de 1990, les pressions inflationnistes étaient encore trop élevées pour Wilson. Il fallait conséquemment réduire le déficit et le fardeau de la dette afin de réduire les attentes d'inflation. Mais il ajouta une nouvelle « solution » qui consistait à réduire la demande domestique. Un ralentissement économique était attendu dans l'année et après 7 années de croissance, cela n'était ni surprenant, ni évitable, soutenait Wilson. Mais il alla plus loin en ajoutant que le ralentissement « naturel » ne suffisait pas et qu'il faudrait davantage de mesures pour ralentir la croissance. Non seulement la politique monétaire alors en place permettrait cela, mais elle allait en plus être appuyée par les mesures restrictives de son budget. « It would be a tough year for the Canadian economy³⁴⁵. » Il n'y aurait pas d'autres mesures du côté des revenus que l'entrée en vigueur de la TPS au 1^{er} janvier 1991. Les transferts du Programme de financement des programmes établis allaient être gelés tandis que l'Alberta, l'Ontario et la Colombie-Britannique allaient voir plafonnée à 5% la croissance des transferts en vertu du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)³⁴⁶.

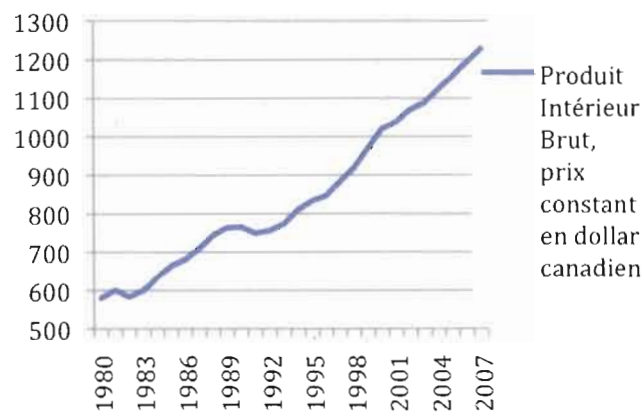
Une telle politique explicitement restrictive et déflationniste aurait fait sens dans un cadre keynésien avec une économie au sommet d'un cycle économique. Dans les années 1970, les gouvernements libéraux avaient explicitement refusé de créer du chômage pour lutter contre l'inflation. En 1982, ils avaient temporairement mis de côté leur préoccupation pour le contrôle du déficit en laissant fonctionner les stabilisateurs automatiques pour éviter d'aggraver le ralentissement. Cette fois-ci, le ministre des Finances allait consciemment mettre en place une politique procyclique, c'est-à-dire déflationniste de façon à accentuer un ralentissement économique attendu qui allait devenir le pire depuis les années 1930. La figure 13 illustre bien la différence de réaction lors de deux récessions : en 1982, on voit chuter les revenus et augmenter les dépenses, creusant ainsi le déficit d'opération, tandis que de 1989 à 1992, le solde d'opération est resté en surplus de 1,8 à 1,6% du PIB. Lewis voit dans l'action et l'analyse de Wilson une « touche keynésienne » dans la mesure où Wilson a mobilisé la politique fiscale pour agir sur la demande. Toutefois, l'utiliser de façon procyclique pour

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 133.

³⁴⁶ Jusqu'alors, le RAPC prévoyait le remboursement par Ottawa de 50% des dépenses des provinces dans le domaine de l'assistance sociale. Bernier, *op. cit.*.

créer du chômage afin d'attaquer l'inflation, il s'agissait du déploiement « deployment of a Keynesian idea without Keynesian norms and values³⁴⁷. »

Figure 14. Produit Intérieur Brut, en dollars constants – 1980-2007

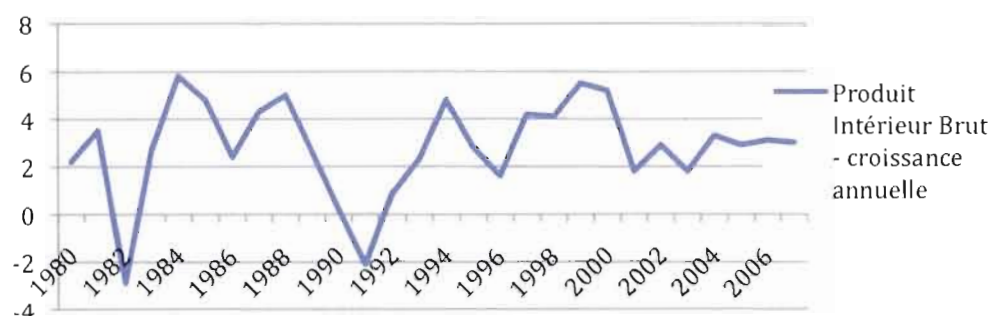


Source : Fonds Monétaire International, *World Economic Outlook Database*.

Les réponses politiques différentes en 1982 et 1990-1991 ne sont vraisemblablement pas étrangères à la façon dont l'économie récupérera lors de ces deux récessions. Elle rebondira rapidement et dynamiquement dans le premier cas, tandis qu'elle ne reprendra que très lentement et péniblement dans le second cas, mettant plusieurs années à retrouver un rythme de croissance stable (Figure 14 et 15.).

³⁴⁷ Lewis, *op. cit.*, p. 134.

Figure 15. Produit Intérieur Brut, variations annuelles (en pourcentage) – 1980-2007



Source : Fonds Monétaire International, *World Economic Outlook Database*.

Des économistes de la Banque ont soutenu que la récession s'expliquait mieux en prenant en compte une diversité de cause comme la croissance américaine plus faible que prévu et la chute du prix des matières premières. Mais cela n'explique pas pourquoi la récession prit pied au Canada avant de frapper aux ÉUA et pourquoi elle fut plus sévère et bien plus longue au Nord de la frontière. Lewis conclut à partir des travaux de Pierre Fortin que la politique monétaire et la contraction fiscale subséquente sont les seules explications raisonnables pour l'intensité et le timing de la récession³⁴⁸. Fortin attribue « most of the increase in the Debt-to-GDP ratio from 1981 to 1994 to monetary policy that depressed economic activity and increased the amount by which the real rate of interest exceeded real growth³⁴⁹. » Il ne faudra d'ailleurs que très peu de temps après la chute rapide des taux d'intérêt à court terme pour que l'équilibre budgétaire soit atteint plus tard dans les années 1990.

Il est également vraisemblable – mais difficilement mesurable – que le libre-échange avec les États-Unis ait contribué à accroître la sévérité de la récession, et à aggraver l'état du déficit budgétaire. La restructuration de l'économie résultant de l'entrée en vigueur de l'ALE a certainement provoqué des milliers de mises à pieds de travailleurs qui sont allés gonfler les rangs des chômeurs ou qui ont quitté le marché du travail³⁵⁰. Pis encore, la politique de

³⁴⁸ Thérêt recense plusieurs autres économistes qui sont arrivés essentiellement aux mêmes conclusions que Fortin. Thérêt, *op. cit.*, p. 36.

³⁴⁹ Lewis, *op. cit.*, p. 134.

³⁵⁰ Que ces mises à pieds aient été ou pas compensées ultérieurement par les emplois créés à la suite des gains de productivité ou de croissance économiques n'est pas la question. La rationalité à la base

stabilité des prix a vraisemblablement rendu l'ajustement encore plus difficile et aride en provoquant une détérioration des termes de l'échange pour le Canada. La lutte contre l'inflation de la Banque du Canada privait l'économie canadienne d'un outil précieux pour faciliter l'ajustement commercial, soit la dévaluation monétaire³⁵¹.

Les budgets suivants réussiront l'exploit de mécontenter à peu près tout le monde et d'échouer sur tous les fronts. Ils ne seront ni clairement du côté de la relance économique et du soutien de la demande, ni de celui d'une austérité qui aurait pu prétendre à l'atteinte du déficit zéro. Tout juste réussira-t-on à maintenir le déficit budgétaire dans les environs de 5% du PIB, tandis que la dette augmentera de 4,3 point de pourcentage en proportion du PIB en 1991, et d'autant en 1992. Soulignons toutefois qu'il ne sera plus question d'accentuer le ralentissement de l'économie pour lutter contre l'inflation, celle-ci ayant été pulvérisée par la récession de 1991 et ramenée durablement aux environs de 2% (Voir figure 6).

Dans son dernier budget à titre de ministre des Finances en 1991, face à l'opposition qui demandait des mesures de stimulation pour relancer l'économie, Michael Wilson mis de l'avant 7,5 MM\$ de « nouveaux » fonds. Sur ce montant, 3 MM\$ étaient en fait prêtés au Compte d'AC pour couvrir le déficit appréhendé du régime (déficit autant attribuable à la récession qu'au retrait du financement de l'État). 1,6 MM\$ ira aux personnes âgées, puis 1,3MM\$ aux fermiers en difficulté. Les milieux patronaux critiqueront sévèrement l'augmentation prévue de 6,9% des dépenses de programmes, de même que la hausse de 24 % des cotisations d'AC mise en place pour compenser le déficit du régime.

d'un accord de libre-échange est la compétition accrue et l'élargissement des marchés engendré par l'ouverture commerciale permet des gains de productivité et une allocation plus efficace des ressources. Force est alors de reconnaître que la rationalisation des activités rendue nécessaire par les pressions compétitive et l'expulsion des joueurs les moins efficaces entrainera minimalement une période d'ajustement où le nombre de mises à pied dépassera celui des embauches.

³⁵¹ C'est ce qui est nommé le théorème de Mundell-Flemming ou dilemme de l'économie ouverte. Dans un contexte de libres mouvements des capitaux, un gouvernement peut contrôler son taux de change ou sa politique monétaire, mais pas les deux à la fois. (*Ibid.*, p. 136.) En 1982, la Banque cherchait essentiellement à contrôler son taux de change lorsqu'elle suivit l'ascension météorique des taux de la Réserve Fédérale qui, elle, cherchait à pulvériser l'inflation. La politique monétaire déflationniste fut alors bien davantage imposée que choisie. En 1990-1991, c'est la politique de stabilité des prix de la Banque qui a propulsé les taux à des sommets. Dans les deux cas, le résultat sera le même – une récession. La question est surtout que même pour des économistes s'entendant avec la Banque sur les objectifs, il y a eu erreur de dosage.

Le budget de 1992, rédigé sous la houlette du nouveau titulaire des Finances Don Mazankowski, visait explicitement à relancer l'économie, accroître l'investissement et créer pas moins de 600 000 emplois en réduisant les impôts et le déficit. Les principales initiatives devaient être entièrement compensées par de réduction de dépenses. C'est notamment lors de ce budget que l'on abolit les allocations familiales – devenues imposables en 1989. Cette emphase sur une réduction des impôts, du déficit et des dépenses laisse croire que ce budget constituait une réponse à l'émergence du Parti Réformiste. De façon peu surprenante, les prédictions budgétaires se révélerait bien loin de la réalité : non seulement les coupures dans les dépenses ne sont pas parvenues à compenser la diminution des revenus mais elles ont encore augmenté. Au final, l'année budgétaire 1992-1993 allait être bouclée avec un déficit de 13 MM\$ plus élevé que prévu.

Le budget de 1993, rendu public en pleine course à la chefferie du Parti conservateur, serait dépourvu d'initiatives majeures. Comme il l'avait fait à chaque année depuis au moins quatre ans, le gouvernement y reporta encore une fois l'horizon du retour à l'équilibre budgétaire, maintenant attendu pour 1997-1998.

La poursuite du renouveau économique tel que l'avait défini les conservateurs passait par une revitalisation de la compétitivité de l'économie canadienne. Le redressement de l'état des finances publiques, le libre-échange et la lutte contre l'inflation seront tous vus comme des moyens en vue d'une telle fin.

Issu de l'initiative coordonnée des milieux patronaux et recevant la caution scientifique de bon nombre d'économistes, le libre-échange apparaîtra aux membres de la Commission Macdonald comme le seul modèle de développement viable qui offrait des réponses aux problèmes économiques du Canada. L'idée apparaîtra ensuite aux Conservateurs de Mulroney comme une façon d'offrir une forme positive à leur vision du rôle de l'État et de réaliser leur intérêt politique. Enfin, suffisamment de canadiens trouveront souhaitable une telle voie pour que Mulroney remporte une seconde élection.

Malgré la redéfinition officielle des façons de comprendre les effets des déficits budgétaires et de leur relation à l'inflation et aux taux d'intérêt, les Conservateurs n'arriveront pas à effectuer les efforts de réductions des dépenses qui auraient été nécessaires pour prétendre raisonnablement à l'équilibre budgétaire. Il n'y avait pas encore de gains politiques à faire en coupant dans les programmes sociaux et les conservateurs s'étaient eux-mêmes exposés à l'argument que des coupes massives affaibliraient l'économie. Confrontés à des fortes oppositions, ils seront souvent contraints de se contenter de réformes à la dérobée. Le chômage et les programmes sociaux étaient encore des préoccupations trop importantes au cœur des Canadiens pour que le gouvernement puisse aller ouvertement de l'avant avec un programme de redressement fiscal impliquant d'importantes coupures.

Le début du second mandat sera marqué par le retour de l'inflation au sommet des objectifs structurants la politique fiscale. La politique de stabilité des prix de la Banque du Canada confirmait le changement de troisième ordre dans la politique monétaire. Il ne s'agissait plus de trouver un équilibre entre inflation et chômage : sans contrôle de l'inflation, toute volonté d'élever le niveau d'emploi était futile ou inflationniste. La croissance économique à long terme passait par le contrôle de l'inflation, quitte à provoquer une récession à court terme. Le ministère des Finances et son titulaire Michael Wilson seront progressivement gagnés à cette vision qu'ils relayeront en incriminant le déficit budgétaire comme étant non plus l'effet, mais la cause des maux économiques. Consciemment, Wilson mettra en œuvre une politique budgétaire visant à accroître un ralentissement économique déjà attendu. Les conséquences seront de précipiter le pays dans sa plus sévère récession depuis les années 1930, de faire exploser la dette publique et le service de ses intérêts au même moment où les revenus chutent et que les dépenses augmentent.

La politique fiscale délibérément déflationniste et procyclique de Wilson, en plaçant définitivement l'inflation devant le chômage dans la hiérarchie des objectifs de politiques, constitue certainement un changement de troisième ordre et un jalon important du changement de paradigme. Mais le paradigme de politique keynésien ne serait définitivement révolu que lorsque l'usage de son instrument essentiel – le déficit budgétaire – serait banni, un but resté complètement inatteignable pour les conservateurs.

Le gouvernement de Brian Mulroney n'a pas atteint ses objectifs fiscaux pour plusieurs raisons liées entre elles. D'abord, « deficit reduction was subject to economic renewal, not its content ³⁵² » : le redressement des finances publiques n'était pas la stratégie primordiale des Conservateurs pour la relance de l'économie (comme pouvait l'être jadis le recours aux déficits et et comme ce le sera pour les Libéraux de Chrétien), passant au second plan derrière d'autres objectifs, comme le contrôle de l'inflation. Ensuite, l'argument de la compétitivité et de la mondialisation sur lequel celui de la nécessité de réduire le déficit était construit aura beaucoup plus de fondements réels en 1993 qu'en 1984 – justement à cause des politiques de déréglementation compétitive et de libéralisation commerciale des conservateurs. Plus encore, l'ampleur de la récession de 1990-1991 et son effet sur les finances publiques ayant en bonne partie été causée par un mauvais dosage et une mauvaise planification de politiques, les Conservateurs ont laissé à leurs successeurs une véritable catastrophe fiscale offrant d'autant plus d'arguments pour faire du déficit zéro l'enjeu numéro qu'il deviendra sous les Libéraux.

9.5 L'assurance-chômage sous les conservateurs

L'évolution de l'AC sous les Conservateurs suivra celle de la politique fiscale et des limites imposées à celle-ci. La forte opposition rencontrée au cours du premier mandat forcera les Conservateurs à remettre à plus tard leurs velléités de réforme de la sécurité sociale canadienne. Échaudé par ces échecs et par un contexte de toute évidence peu propice politiquement à aller de l'avant avec des réformes de retranchement, le gouvernement ne donna pas suite au rapport Forget. À défaut de pouvoir aller de l'avant avec des mesures législatives, on effectua cependant des coupures « à la dérobée » par voie réglementaire. Ainsi, en 1985, on modifia les dispositions réglementaires touchant à la rémunération à

³⁵² *Ibid.*, p. 141.

soustraire aux montants des prestations de façon à rendre comptabilisables les indemnités de cessation d'emploi et les revenus de retraite dans le calcul des revenus d'emploi³⁵³

La prochaine initiative importante de modification du régime d'AC sera rendue publique en 1989 dans l'énoncé de politique intitulé « Une stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre canadienne » qui annonçait l'intention du gouvernement d'accroître « utilisation à des fins productives » des fonds de l'AC (mesures d'activation des dépenses). Le gouvernement allait consacrer 1,5 MM\$ de plus à différentes mesures actives comme des prestations de formation professionnelle, des incitatifs à la formation en milieu de travail, des allocations de relocalisation, des incitatifs au travail indépendant et au réemploi. La loi C-21, qui donna force de loi à ces modifications, élargit aussi la période d'éligibilité à ces différentes prestations de 104 à 156 semaines. On limitât cependant à 15% du total des dépenses de l'AC la part qui pouvait être consacrée à des fins actives.

Ce nouveau surcroît de fonds consacrés aux mesures d'activation se comprend mieux lorsque remis dans le contexte de la politique fiscale de 1989. On se souvient que Michael Wilson, fraîchement converti aux bienfaits de la stabilité des prix, devait trouver 6 MM\$ seulement que pour stabiliser le déficit budgétaire. Au cœur d'un budget d'austérité, les hausses de taxes et les coupures dans les programmes, les changements instaurés par les libéraux à la fin des années 1970 allaient offrir aux Conservateurs l'occasion de faire deux pierres d'un coup, soit d'économiser tout en dépensant. L'accroissement du financement des mesures actives ne proviendrait pas de fonds nouveaux, mais bien plutôt de l'utilisation des surplus du compte d'AC et de nouvelles compressions effectuées dans l'indemnisation des chômeurs. Plus encore, Michael Wilson annonça dans le budget de 1989 que le gouvernement cesserait définitivement de contribuer au financement de l'AC dès 1990. Désormais, l'indemnisation des chômeurs et, de plus en plus, les mesures d'activation allaient être entièrement financés par les cotisations des employeurs et des employés. Ce genre de geste correspond tout à fait au concept de réforme furtive inventé par Ken Battle pour décrire les politiques conservatrices³⁵⁴. Non seulement le déplacement supplémentaire de fonds de l'AC vers le financement des mesures actives permettait au gouvernement de dissimuler ses coupures en

³⁵³ Campeau, *op. cit.*, p. 175.

³⁵⁴ Ken Battle, *loc. cit.*

investissement, mais ce transfert, combiné au retrait du financement de l'État à l'aube d'une récession, promettait à coup sûr de faire exploser le déficit du compte d'AC dans les années à venir – et donc de fournir un prétexte à de nouvelles coupures.

La structure de prestation en trois phases est remplacée par un système d'une seule phase où l'admissibilité et la durée des prestations sont toutes les deux déterminées par une combinaison du nombre de semaines de travail assurés et du taux de chômage régional. La logique du gouvernement était à la fois de prendre davantage en compte les difficultés de trouver un emploi dans les régions affectées de chômage élevé tout en resserrant le lien entre la durée de l'emploi et la durée des prestations, de façon à accroître l'incitation au travail. La nouvelle grille d'éligibilité abaissait la norme d'admissibilité minimale – qui était préalablement de 14 semaines – à 13 semaines dans les régions affectées d'un chômage supérieure à 12 % et jusqu'à 10 semaines là où le chômage atteignait 16% et plus. Mais à l'exception de ceux vivant dans des régions à chômage élevé, pour la grande majorité des chômeurs, ce nouveau système se traduisait par un resserrement des critères d'accès et une réduction de la durée des prestations. La durée de la période d'exclusion pour les chômeurs ayant quitté leur emploi sans motif valable ou renvoyés pour inconduite augmenta de 6 à 12 semaines et le taux de prestation applicable pour ces chômeurs diminua de 60 à 50% pour le reste de la période d'indemnisation des chômeurs dans cette situation.

La récession de 1990-1991 allait ramener le chômage au-dessus des 10% et propulser les coûts du régime, dorénavant entièrement à la charge des cotisants, à un nouveau sommet : plus de 20MM\$ en 1992. Le solde du compte d'AC, d'un surplus de 2,161 MM\$ en 1990 fit un bond de 4MM\$ vers les territoires négatifs, pour se retrouver en manque de 2,045 MM\$ en 1991, puis de 4,676MM\$ en 1992, puis de 5,884MM\$ en 1993 (Figure 9). Lors de la récession précédente, en 1982, alors que la Loi sur l'AC aurait normalement permis des hausses de cotisations équivalentes à 66% pour combler le déficit appréhendé du régime, le Ministre Axworthy était intervenu pour geler les cotisations³⁵⁵. On craignait alors que ces hausses nuisent à l'emploi déjà fort mal en point et l'on jugea justifié, dans ce contexte de voir doubler le déficit du compte d'AC. Un nouveau gel des cotisations avait également été imposé pour 1984 pour les mêmes motifs qu'en 1982.

³⁵⁵ Dingledine et al., *op. cit.*

En 1992, la réaction des Conservateurs est bien différente. Le gouvernement ne contribue plus au financement du régime depuis 1990 mais il doit tout de même prêter – avec intérêt – à même ses revenus généraux les fonds qui manquent au compte d'AC qui remboursera plus tard à même les cotisations. En somme, le déficit du compte d'AC se transpose dans le déficit budgétaire. Or, cette année là, encore, on veut réduire les dépenses pour financer des mesures de soutien à l'investissement tout en réduisant le déficit budgétaire. Prétextant le manque à gagner du compte d'AC et pour éviter d'augmenter les cotisations, « understood to be costs that led employers to avoid new hiring ³⁵⁶», le gouvernement annonça de nouvelles compressions au régime dans l'exposé budgétaire de décembre 1992. Le taux de prestations fut réduit de 60% à 57% et les chômeurs quittant d'eux-mêmes leur emploi se virent déchus de tout droit aux prestations.

Cette réponse illustre bien la compréhension changeante des effets économiques de l'AC depuis la dernière récession. En 1982, les Libéraux sont toujours dans une politique de gestion de la demande où l'on craint l'effet pro-cyclique et restrictif d'une hausse des cotisations qui nuirait ainsi à l'emploi. Dix ans plus tard, on semble définitivement passé à une économie de l'offre où le souci de l'emploi passe par l'allègement des charges sociales des employeurs, quitte à devoir réduire la couverture du régime d'AC, ce qui aura de toute façon pour effet – non pas de diminuer la consommation mais – d'augmenter l'offre de travail.

Soulignons que ce choix n'est pas réductible à une différence de parti politique mais à l'enracinement progressif d'un nouveau paradigme de politique. Les libéraux de Jean Chrétien feront le même genre de choix dès leur premier budget en 1994. Comme moyen d'honorer leur engagement électoral de faciliter la création d'emploi, ils diminueront les cotisations pour 1995 et 1996.³⁵⁷ Le gouvernement pensait pouvoir créer ou préserver 40 000 emplois avec cette mesure dont les coûts seraient compensés par un relèvement des niveaux

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 166.

³⁵⁷ *ibid.*, p. 170.

d'éligibilité et une nouvelle diminution du taux de prestation à 55% (tout en réintroduisant un taux spécial de 60% pour les indemnisés avec personne à charge).

Il s'agit là de la nouvelle politique du chômage et de l'emploi. La politique fiscale ne peut plus viser à soutenir la demande pour préserver le niveau d'emploi car elle doit éviter d'être inflationniste, ce pourquoi elle doit aussi être équilibrée. Plus on tend vers la réduction des dépenses pour lutter contre l'inflation ou tenter de réduire le déficit budgétaire, plus est pressé le volet de soutien au revenu. Puisque l'on ne s'occupe plus de l'effet sur la demande des programmes sociaux liés au travail, on travaille du côté de l'offre. On se soucie de moins en moins de l'effet des cotisations sur les variations de la demande que son effet d'entrave à l'offre de travail. En même temps, puisque le lien entre l'emploi et la lutte contre l'inflation ou la réduction du déficit n'est pas immédiat, l'activation des dépenses permet au moins de donner un visage positif à l'action gouvernementale sur l'emploi.

CHAPITRE X

LES NOUVEAUX LIBÉRAUX : DU DÉFICIT ZÉRO À LA RÉFORME DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE

10.1 L'enracinement du néolibéralisme et l'arrivée des Libéraux au pouvoir

Aux élections de 1993, la coalition qui avait permis aux Conservateurs de remporter deux élections vola en éclat – seulement deux députés conservateurs s'en tireront indemnes. Les Libéraux de Jean Chrétien entameront le premier de quatre mandats consécutifs avec une marge de manœuvre considérable. Ce n'est donc pas faute de pouvoir qu'ils maintiendront la TPS et qu'ils ratifieront l'Accord de Libre-échange Nord-Américain (ALÉNA) malgré des promesses électorales allant dans le sens contraire. Les Libéraux mettront de l'avant essentiellement une version actualisée de la perspective économique des Conservateurs qui faisait de la compétition internationale le défi fondamental auquel le Canada faisait face. Reprenant un discours qui deviendra classique et omniprésent durant les années 1990, on affirmait par exemple dans le Livre mauve *Un nouveau cadre de la politique économique (An agenda for Jobs and Growth)*³⁵⁸ que la compétition internationale engendrée par la mondialisation avait augmenté dramatiquement sous l'effet conjugué d'une multitude de facteurs : nouvelles technologies de l'information et des communications, moyens de transport, mobilité du capital et de la main-d'œuvre qualifiée, marchés financiers déréglementés et opérant en temps réels et à la grandeur de la planète, la domination du libéralisme économique depuis la fin de la Guerre froide, la montée des économies en

³⁵⁸ Ministère des Finances, *Un nouveau cadre de la politique économique*, Ottawa, Gouvernement du Canada, octobre 1994.

émergence, etc. La cause fondamentale du déclin économique avait été la baisse de la productivité de l'économie canadienne. Dans un contexte de compétition mondiale accrue, la hausse de la productivité, qui est au fondement du progrès économique, doit devenir l'objectif premier de la politique économique canadienne.

L'agenda économique des Libéraux prévoyait conséquemment de soutenir et de développer la capacité d'innovation du pays; de réformer les modes de fonctionnement de l'État, de revoir ses programmes et ses priorités; d'aider les Canadiens à acquérir des compétences et de les encourager à s'adapter en facilitant plutôt qu'en imposant (rubrique sous laquelle on rangeait autant la réduction de l'indemnisation du chômage que celle des subventions aux entreprises); et enfin, d'offrir un climat fiscal et monétaire « sain ». Autrement dit, pour les Libéraux comme pour les Conservateurs avant eux, on est bien loin du « laisser-faire » : les pressions compétitives engendrées par la mondialisation requièrent des efforts gouvernementaux considérables pour faciliter l'adaptation de l'économie canadienne à ces nouveaux défis.

C'est toutefois dans le dernier point de l'agenda que résidaient les orientations fondamentales du gouvernement qui allaient définir sa marge de manœuvre. En effet, un climat fiscal et monétaire sain signifiait, d'une part, le maintien de l'engagement canadien envers une faible inflation. D'autre part, par cela, le gouvernement s'engageait à redresser l'état des finances publiques. En cela, le gouvernement reprenait essentiellement la perspective des conservateurs sur l'inflation, le chômage, la dette et le déficit : la politique macroéconomique devait garantir d'abord la stabilité des prix; le déficit budgétaire et l'endettement de l'État canadien nuisaient à la croissance économique et à la création d'emploi; l'usage de la politique fiscale pour soutenir la demande ne faisait qu'exacerber l'inflation sans effet utile sur l'emploi. Le changement de paradigme était déjà accompli. Les Libéraux ne souhaitaient pas changer la structure des objectifs de politique, ils entendaient plutôt apporter les changements de premier et de deuxième ordre nécessaires pour rendre l'usage effectif des instruments de la politique macroéconomique cohérent avec ces objectifs.

Les choix opérés par le gouvernement de Jean Chrétien relativement à l'inflation, le chômage et le commerce n'étaient certes pas entièrement inévitables mais le champ des possibles se

dressant devant les Libéraux avait davantage les allures d'un corridor du fort probable où la marge de manœuvre était bien encadrée. Les politiques implantées par l'administration précédente, qu'elle avait présentées comme nécessaires et incontournables pour faire face à la compétition internationale, avaient justement eu pour effet d'accroître cette pression. Du coup, elles avaient augmenté les coûts associés aux actions qui ne prennent pas en compte ces pressions compétitives.

En cela, le processus historique d'implantation des politiques néolibérales a certainement eu un caractère de dépendance de sentier (Path-dependency³⁵⁹). La dépendance de sentier désigne des cas de trajectoire historique où des événements ou des décisions prises à certains moments ont des effets qui contribuent à déterminer le cours historique des choses qui est durable et croissant. Le concept peut prendre plusieurs formes et opérer selon différents mécanismes causals. L'un de ceux-ci est le processus d'auto-renforcement (self-reinforcing process). Ainsi, les premières politiques néolibérales ont contribué à conditionner les choix opérés dans les périodes X+1, X+2, etc., en rendant à chaque fois plus dispendieuse l'option de revenir en arrière. La structure de coûts et bénéfices devenait progressivement toujours plus favorable à la sélection de nouvelles solutions accroissant l'exposition aux pressions compétitives. Le keynésianisme a vraisemblablement aussi créé en son temps ses propres effets d'auto-renforcement en générant chez les citoyens des attentes toujours plus importantes envers l'État.

Le mode de gouvernance néolibérale qui encadrait déjà l'économie canadienne situe des pans importants de l'autorité entre les mains des Banques centrales indépendantes (ou disposant d'une très grande autonomie) ou d'accords commerciaux dont le propre est justement de dépolitiser, de soustraire aux regards à court terme des politiciens certaines opérations de régulation de l'économie. Ce genre d'arrangement institutionnel de régulation économique a la particularité d'être quasiment irréversible. Tel un cadre constitutionnel, ils sont institués de manière à ce que les coûts et les conséquences de revenir en arrière soit tels que seule une volonté politique extraordinaire puisse les démanteler. Ainsi, peu importe qui allait occuper

³⁵⁹ James Mahoney, « Path dependence in historical sociology », *Theory and Society*, 29, 2000, p. 507-548. Pierson, Paul, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000, pp. 251-267.

le poste de Premier ministre, le Canada pouvait difficilement rester en retrait de l'expansion continentale de la politique commerciale états-unienne, pour plusieurs raisons dont celle de risquer de voir le Canada perdre sa position de partenaire commercial privilégiée.

De même, une fois en place et appliquée par une institution indépendante, la politique de stabilité des prix ne pouvait être ignorée qu'au risque de précipiter le pays dans une série d'épreuves économiques d'où il n'avait que très peu de chances de ressortir en meilleure position qu'au moment d'y entrer. À supposer que les libéraux aient voulu retourner à une politique expansionniste, celle-ci aurait été neutralisée par la Banque du Canada qui, appréhendant l'effet inflationniste de la politique fiscale, aurait augmenté ses taux de manières à compenser la hausse de l'inflation attendue. Cet hypothétique gouvernement libéral se serait alors retrouvé avec une économie toujours plus ou moins en récession (les politiques fiscales et monétaires s'étant neutralisées), mais avec une dette dont l'ampleur et les coûts auraient été sévèrement malmenés par la hausse des taux d'intérêt: en somme, peu ou pas d'effet sur l'économie réelle avec une situation financière encore plus précaire³⁶⁰.

Et si ce gouvernement devait se prémunir de son pouvoir formel de mettre le gouverneur de la banque centrale au pas afin d'exiger une politique monétaire accommodante, le dollar canadien serait vraisemblablement malmené sur les marchés³⁶¹. Une dévaluation importante du dollar canadien ferait fuir les capitaux du pays, réduisant le capital disponible pour l'investissement et ferait augmenter le coût des importations : autant d'effets qui nuiraient à la croissance économique et à la création d'emploi, sans compter l'explosion du coût réel des créances canadiennes (autant publiques que privées) formulées en devises étrangères.

³⁶⁰ À noter que cette hypothèse n'a pas besoin de supposer l'effet inflationniste que les approches monétaristes ou microéconomiques néoclassiques voient comme étant inhérente à une politique fiscale expansionniste. Il suffit de savoir que la Banque du Canada ainsi que les marchés financiers appréhendent un tel effet dans un tel cas pour qu'ils transposent cette anticipation d'inflation dans des taux d'intérêt (privé et public) plus élevés et qu'il y ait effectivement inflation et effet de contraction sur l'économie.

³⁶¹ D'abord, parce qu'un écart trop grand entre les taux d'intérêt de la FED et de la Banque du Canada provoque à tout coup une fuite des capitaux vers le sud de la frontière. Ensuite, parce que « les marchés » (c.-à-d. les acteurs institutionnels et privés qui les composent) redoutent l'effet de l'inflation sur la valeur d'une devise et qu'ils fuiront celle des pays dont ils jugent que le gouvernement mène des politiques inflationnistes. Enfin, parce que de voir le gouvernement interférer ou limiter l'autonomie d'une banque centrale aurait vraisemblablement effrayé les investisseurs qui se seraient réfugiés dans les devises des pays dont le gouvernement apparaissait plus respectueux de l'avis des marchés et de l'autonomie des banques centrales.

Autrement dit, qu'il le veuille ou non, un gouvernement voulant outrepasser la politique de stabilité des prix afin de mettre en place une politique inflationniste se serait retrouvé vraisemblablement avec une économie au mieux stagnante, un chômage accru, un endettement public et privé plus important, voire avec une inflation empiétant l'effet de chacun de ces problèmes. Toute ardue et frustrante que pouvait apparaître la voie de la stabilité des prix dans les années 1990, les marchés financiers, les banques centrales, la mondialisation et son potentiel infini d'autres destinations pour les capitaux promettaient un monde de cauchemar à tout gouvernement qui s'en éloignerait.

Ceci dit, le rapport entre les autorités monétaires et le pouvoir exécutif reste tout de même un rapport de pouvoir qui n'est pas figé à sens unique. Après avoir critiqué la politique de stabilité des prix de la Banque alors qu'ils étaient dans l'opposition, les Libéraux opéreront deux changements à la politique monétaire après leur prise du pouvoir. John Crow ne fut pas renouvelé dans ses fonctions à l'expiration de son mandat à la fin de 1993 et Paul Martin négocia de nouvelles cibles d'inflation avec le nouveau gouverneur Gordon Thiessen³⁶². Alors que son prédécesseur insistait pour que la cible d'inflation après 1995 soit inférieure à 2% (elle avait été de 5% en 1991 et de 3% en 1992), Thiessen acceptera une fourchette de 1 à 3%. Tout de même significatif, ce changement n'affectait que le niveau des instruments de politique. Les Libéraux ne contestaient ni la politique en soi, ni ses objectifs.

Accepter la politique de stabilité des prix comme objectif de politique primordial ne vient pas seul. La compréhension monétariste-néolibérale de l'inflation et du rôle des attentes inflationnistes s'appuie également sur une conception du chômage tel que saisie à travers le NAIRU (et le chômage naturel). Ainsi, le discours du gouvernement libéral sur le chômage ne fera pas mention de gestion ou d'insuffisance de la demande. Il mettra plutôt l'accent sur la réduction des facteurs structurels contribuant à maintenir élevé le niveau de chômage naturel. De même, dans la mesure où la stimulation de la demande interne n'est plus possible, l'élargissement des débouchés pour les exportations canadiennes par la politique commerciale devient un moyen privilégié de croissance économique et de création d'emploi.

³⁶² Lewis, *op. cit.*, p.166.

Tout ceci étant dit, peu importe de chercher à savoir si les Libéraux ont embrassé le nouveau paradigme économique – avec ses objectifs de stabilité des prix, de finances publiques équilibrées et de son libre-échange – par calcul des coûts et bénéfices d’agir autrement ou par adhésion authentique à l’image du monde économique et social qu’il présentait. Peu importe, car, vraisemblablement, le paradigme néolibéral avait gagné suffisamment d’appuis pour devenir le paradigme à partir duquel les acteurs économiques appréhendaient l’action de l’État (avec les conséquences que l’on a vues), et celui à partir duquel les acteurs politiques et les citoyens jugeaient l’action de l’État.

10.2 La quête du déficit zéro : Rendre la politique fiscale conforme aux objectifs d’une politique macroéconomique déjà néolibérale

Les Libéraux auront seulement une centaine de jours pour préparer le budget de 1994. Il s’agira certainement d’un budget d’austérité, proposant notamment d’importantes coupes dans la Défense et l’AC (nous y reviendrons évidemment plus loin). Mais comparé à ceux qui allaient suivre, il restera caractérisé par la persistance d’une touche keynésienne et un programme, somme toute, modeste.

Paul Martin le présentera comme un budget conciliant le défi de la restauration des finances publiques avec celui du maintien d’un cadre de politique soutenant le renouveau économique et permettant la construction de programmes sociaux abordables qui agissent comme un pont vers l’emploi³⁶³. Aux critiques l’accusant de ne pas consacrer assez de fonds aux programmes sociaux, il demandait d’où devait venir l’argent supplémentaire à dépenser. À ceux lui reprochant de ne pas faire assez pour équilibrer le budget, il demanda jusqu’à quel point il fallait nuire à la croissance économique, à l’emploi et exposer les plus vulnérables à davantage de stress³⁶⁴. Là résidait la touche keynésienne : la poursuite de l’équilibre budgétaire restait un exercice dont on anticipait qu’il ait un effet de contraction sur la demande et la croissance économique. Or, pour Martin, la croissance économique restait une partie extrêmement importante de la stratégie d’assainissement des finances du

³⁶³ Paul Martin, *The Budget Speech*, Ottawa, Department of Finance, 22 février 1994, p. 3. Lewis, *op. cit.*, p. 168.

³⁶⁴ *Ibid.*

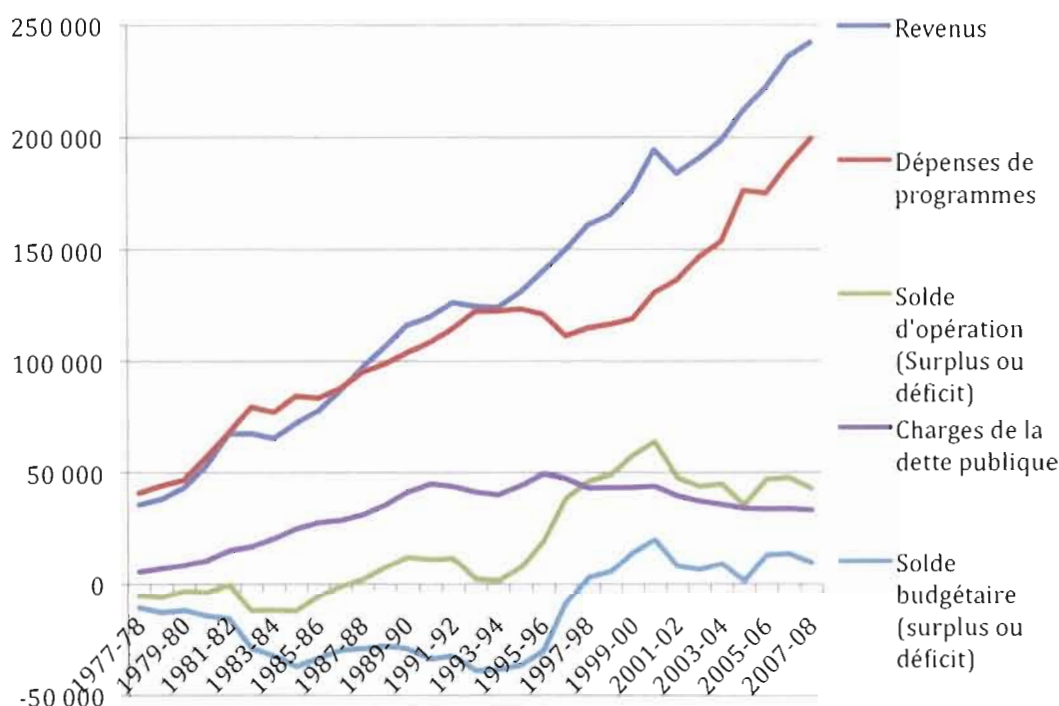
gouvernement. En réponse aux consultations pré-budgétaires, Martin s'était d'ailleurs opposé à des réductions « absolues » des budgets parce qu'elles mettraient en péril les progrès économiques requis pour maintenir l'amélioration à moyen terme des conditions économiques. L'effet du budget de 1994-1995 sera essentiellement de stabiliser les dépenses de programmes en valeur absolue, de les réduire en proportion du PIB, et ce alors que les revenus repartaient à la hausse, avec pour résultat une réduction du déficit de 5,3 à 4,8% du PIB. Le véritable changement de cours n'aura lieu que l'année suivante.

10.2.1 Le renversement : le budget de 1995

« Notre gouvernement est entré en fonction parce qu'il est persuadé que la nation doit se consacrer en priorité à l'emploi et à la croissance. Et c'est à *cause* de cela, et *non en dépit de cela*, que nous devons agir maintenant pour assainir les finances de la nation.³⁶⁵ » Ainsi Paul Martin présenta-t-il « le défi fondamental » auquel les Canadiens faisaient face. L'effort de redressement des finances publiques qui allait suivre serait considérable, renversant de façon spectaculaire les tendances fortes en place depuis 1975, année où la dette avait cessé de diminuer en proportion du PIB (Figure 8 et Figure 17).

³⁶⁵ Paul Martin, *Discours du budget*, Ottawa, Ministère des Finances, 27 février 1995. Nous soulignons.

Figure 16. Principaux comptes budgétaires (en millions \$) – 1977-2007

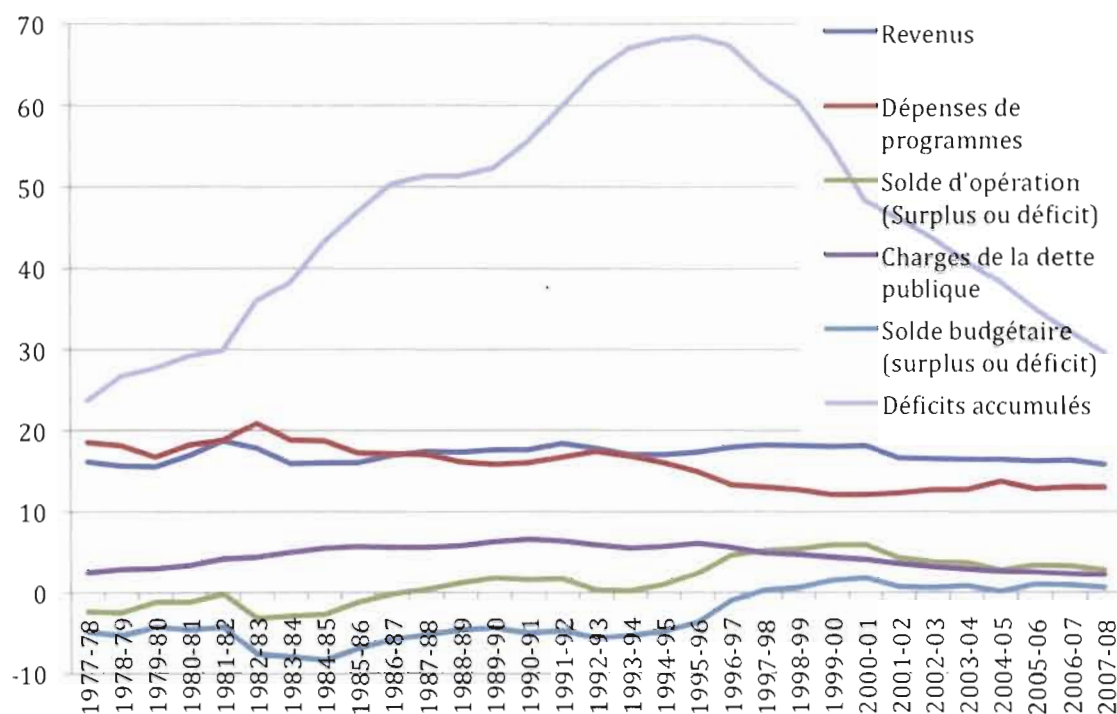


Source: Ministère des Finances, *Fiscal Reference Tables – September 2008*, *op. cit.*

Pour la première fois depuis au moins les années 1930, le gouvernement allait implanter des réductions absolues de dépenses. Le budget de 1995 devait générer des économies de 15,6 MM\$ au cours de 1995-1996 et 1996-1997, de même que 11,9 MM\$ additionnel devaient être épargnés en 1997-1998 grâce aux réformes qu'il inaugurerait³⁶⁶. Sur ces 29 MM\$ attendus d'économie, 25,3 MM\$ allaient résulter de coupures dans les dépenses de programmes. Le solde d'opération, déjà en surplus depuis 1987, passera de 1% du PIB à plus de 5% en trois ans (soit de 7,5 MM\$ à 46 MM\$. Figures 16 et 17.)

³⁶⁶ Lewis, *op. cit.*, p. 174.

Figure 17. Principaux comptes budgétaires (en pourcentage du PIB) – 1977-2007



Source: Ministère des Finances, *Fiscal Reference Tables – September 2008*, op. cit.

Pour la première fois, le gouvernement fit de l'assainissement des finances publiques l'objectif primordial et prioritaire de sa politique, non pas « en dépit », ou au mépris de l'emploi et de la croissance économique mais bien, comme l'affirme Paul Martin, parce qu'il s'agira, aux yeux du gouvernement du meilleur moyen pour favoriser emploi et croissance. Dans ce budget, il n'y aura plus de touche keynésienne pour limiter l'action du gouvernement par crainte d'une contraction de la demande.

Paul Martin expliquera qu'il n'y avait pas contradiction entre réduction du déficit et création d'emplois car une « réduction constante du déficit est indispensable à la baisse des taux d'intérêt - ces taux d'intérêt qui font obstacle à la création d'emplois³⁶⁷. » L'endettement de

³⁶⁷ Paul Martin, « La mise à jour économique et financière », Exposé de l'honorable Paul Martin, c.p., député au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, le 6 décembre 1995 <http://www.fin.gc.ca/update95/speechf.html>.

l'État canadien, continue Martin, freine l'emploi et la croissance en maintenant les taux d'imposition à des niveaux trop élevés, en poussant les taux d'intérêt à la hausse et en décourageant l'investissement et l'épargne. Les taux d'intérêt élevés pèsent sur la consommation des ménages, sur l'investissement, sur la confiance des consommateurs et donc sur l'emploi. « Aucun programme gouvernemental de création d'emplois ne saurait être plus efficace qu'une réduction des taux d'intérêt, et il n'existe aucun moyen plus efficace de réduire les taux d'intérêt que de réduire le déficit³⁶⁸. » Ainsi les Canadiens pourront s'attendre à une « indépendance économique et une souveraineté accrue », leur pays étant moins tributaire des marchés de capitaux étrangers, et disposant « de plus de liberté pour se concentrer sur les grands intérêts nationaux ».

En 1994, Martin avait justifié de ne pas en faire davantage pour réduire le déficit non seulement à cause des effets appréhendés sur la croissance mais aussi à cause de la nécessité de maintenir des politiques plus proactives pour accroître l'emploi et de conserver les programmes sociaux. Or, en 1995, l'importance accordée à ces politiques n'est plus un prétexte pour en faire moins, mais bien pour en faire plus:

nous sommes bien obligés de dire, en toute honnêteté, que nous ne faisons pas aujourd'hui tout ce que nous voudrions [pour accroître l'emploi et améliorer les programmes sociaux]. La réalité, c'est que l'état de nos finances nous en empêche tout simplement. Cette situation est inacceptable. Nous devons absolument en sortir. Et c'est bien pour cela que la réduction du déficit et, à terme, son élimination sont tellement nécessaires - ce n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'atteindre les objectifs supérieurs de la nation.³⁶⁹

Le changement de perspective du gouvernement s'explique par de multiples raisons autant politiques qu'économiques. Initialement bien reçu, l'opinion des commentateurs spécialisés et des intervenants des marchés aurait progressivement changé pour finalement juger les actions du budget de 1994 comme étant inadéquates et insuffisantes. L'opinion publique sur la question du déficit et de la dette publique aurait aussi tourné assez rapidement autour de 1994, au point où en février 1995, le déficit était devenu la principale priorité des Canadiens³⁷⁰. Une autre preuve en était que les gouvernements de l'Alberta et du Nouveau-

³⁶⁸ *ibid.*

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ Lewis, *op. cit.*, p. 169.

Brunswick avaient mis en œuvre d'importantes réformes de retranchement des dépenses sans apparemment encourir de perte de popularité, laissant croire à la viabilité politique de telles réformes. Enfin, un éditorial du *Wall Street Journal* de janvier 1995, suggérant que le Canada pourrait devoir recourir aux réserves du FMI pour soutenir sa devise à cause de son endettement, aurait eu un effet majeur sur le Cabinet encore réticent à embrasser l'intensité de la posture fiscale agressive des Finances³⁷¹.

Il y a aussi Paul Martin lui-même. Il reçut à l'été 1994 une formation donnée par des officiels de son ministère sur les conséquences néfastes du déficit et de l'endettement. Une fois convaincu, il allait être encore plus agressif que ses conseillers. C'est lui, notamment, qui mettra de l'avant l'idée que les coupures devraient être des réductions absolues, comme dans le secteur privé, ce que les hauts fonctionnaires n'avaient jamais même envisagé. En outre, alors que Wilson n'était pas une figure très forte de l'exécutif du temps des Conservateurs, Paul Martin bénéficiera d'une ascendance forte sur le reste du cabinet ainsi que de l'appui du Premier ministre Jean Chrétien et des officiels du Bureau du Conseil Privé.

Parmi les facteurs économiques, il y aura la difficulté de la Banque du Canada à faire diminuer les taux d'intérêt à long terme, ce que plusieurs expliquaient par l'importance de la dette du secteur publique. Plus important encore, la crise du Peso du 20 décembre 1994 allait bouleverser l'horizon économique. Le dollar perdit 1,5 cent face au billet vert qui vit revenir vers lui les investisseurs en quête de sécurité. La Banque releva les taux d'intérêt de 157 points de base pour protéger le dollar. L'écart des taux d'intérêt canadiens de court terme sur les taux de la Réserve Fédérale sera multiplié par deux, atteignant près de 2,5%. Ces taux élevés rendaient précaires la situation fiscale du gouvernement et bouleversaient les prévisions budgétaires du gouvernement: on estimait que le service de la dette allait être plus élevé de 7,5MM\$ en 1995-6 que ce qui avait été estimé dans le budget de 1994. Lewis souligne que la crise du Peso étant survenue tard dans l'année, alors que le processus de planification du budget était déjà bien en route, son influence ne doit pas être surestimée. Toutefois, elle a vraisemblablement renforcé le sentiment d'urgence et le rapport de force de Martin pour exiger des autres ministres des coupures dans leur portefeuille. De fait, des hauts fonctionnaires du Ministère du Développement des Ressources Humaines ont rapporté que

³⁷¹ *Ibid.*, p. 170-171.

les exigences des Finances avaient changé dramatiquement entre le début du processus et le budget de 1995³⁷².

Le cadre cognitif et idéologique dans lequel les politiques des Libéraux faisaient sens était déjà en place à leur arrivée au pouvoir. En 1994, les libéraux avaient promis un changement de premier ordre: l'ajustement de l'instrument déficit devait être à zéro. Ce n'est que lors du budget de 1996 que Paul Martin annonça une transformation de deuxième ordre : le recours au déficit serait dorénavant proscrit, l'équilibre budgétaire serait permanent. Sur le plan de la politique macroéconomique prise dans son ensemble, les Libéraux n'opèreront donc pas de changement de troisième ordre : ils reprendront plutôt la structure d'objectifs néolibérale des conservateurs. Ramener l'ajustement de l'instrument déficit à zéro pour ensuite le retirer de la boîte à outil politique, c'était essentiellement rendre la politique fiscale cohérente avec les changements de troisième ordre introduits par Mulroney : faible inflation, faible endettement, compétitivité, etc.

10.3 Contexte et perspective de la réforme de l'Assurance-chômage

La transformation générale de la politique fiscale et des politiques sociales mise en œuvre par les Libéraux se présentait essentiellement comme un programme de transformations de deuxième et premier ordre conçu pour mieux atteindre les objectifs de politique déjà en place depuis les Conservateurs. De la même façon, la refondation de l'AC et sa transformation en Assurance-emploi viendra surtout consolider des tendances en place depuis 1975 : l'érosion constante du rôle de l'AC comme stabilisateur automatique, la restriction concomitante de l'importance accordée au soutien de revenu dorénavant réservé aux plus vulnérables, la montée en importance des objectifs de politique du marché du travail et de développement de la main-d'œuvre, l'utilisation du régime comme mécanisme de financement de fins non-liés à l'indemnisation des chômeurs, etc.

³⁷² « Finance's needs changed dramatically between the beginning of the process and the 1995 budget. » Geoffrey E. Hale, « Reforming Employment Insurance: Transcending the Politics of the Status Quo », *op. cit.*, p. 438.

La nécessité de réformer l'AC a été partie intégrante du programme économique des Libéraux dès leur arrivée au pouvoir. Si l'ensemble des politiques sociales du gouvernement devait être revue à la lumière des « grands défis » auxquels faisait face l'économie canadienne (relever les niveaux de productivité pour affronter une compétition accrue par la mondialisation, garantir la stabilité des prix et assainir les finances publiques), la réforme de l'AC est apparue cependant encore plus fondamentale et prioritaire à cause de ses coûts et de ses effets économiques.

On peut comprendre l'importance stratégique que revêtait l'AC dans le cadre de la lutte au déficit lorsque l'on considère qu'il s'agissait de la plus importante dépense de programme du gouvernement fédéral et sa deuxième source de recettes en importance³⁷³. De 1992 à 1995, les cotisations à l'AC représentaient une valeur globalement équivalente à la moitié du déficit budgétaire (Tableau 2).

Tableau 2. Valeur des cotisations au régime d'AC en perspective avec le déficit budgétaire (1992-1995) – en Milliard de dollars

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|------------------------|------|------|------|------|
| Valeur des cotisations | 20,5 | 19,7 | 17,0 | 14,9 |
| Déficit budgétaire | 39,0 | 38,5 | 36,6 | 30,0 |

Source : Campeau, *op. cit.*, Source: Ministère des Finances, *Fiscal Reference Tables – September 2008, op. cit.*

Ensuite, les nombreuses formes d'impact présumée du régime sur le marché du travail étaient autant de raisons rendant si urgente la réforme. Comme nous l'avons vu, la compréhension des effets économique de l'AC a évolué au fil du temps, de l'évolution de la recherche économique et des commissions d'enquête. D'un mécanisme dont le principal effet économique était de stabiliser automatiquement la demande, on en est venu à voir l'AC essentiellement comme une source de rigidité dans le marché du travail, qui maintenait le

³⁷³ Kevin B. Kerr, « Le financement de l'assurance-chômage : examen de certaines questions », Programme de service et dépôt, Octobre 1994, *op. cit.*

taux de chômage inutilement élevé en décourageant le retour au travail et en prolongeant la durée du chômage.

Le développement de l'analyse microéconomique, notamment des théories de la recherche d'emploi aura d'autant plus d'impact qu'elle offrira un cadre d'analyse propice à saisir les problématiques du chômage structurel, du chômage saisonnier et des déséquilibres régionaux qui ont pris de plus en plus d'importance à partir de 1975. Des travailleurs qui perdaient leur emploi dans certains domaines et certaines régions ne pouvaient plus espérer retrouver le même travail à cause des transformations de l'économie (montée en importance du secteur des services au détriment des secteurs primaires et secondaires) et de l'évolution technologique. Au même moment où certaines régions des Maritimes et du Québec avaient des taux de chômage très élevés, d'autres régions (typiquement l'Ontario) où l'économie beaucoup plus dynamique étaient pratiquement en situation de plein-emploi et de pénuries de travailleurs dans certains secteurs. Les changements technologiques et économiques bouleversaient également le marché du travail en relevant considérablement les exigences de compétence et de qualification, et en introduisant des patterns de travail moins stables où, conséquemment, la « seule solution [serait] de mettre constamment ses compétences à jour³⁷⁴ ». L'exemple classique était celui du typographe dont les compétences avaient été rendues complètement obsolètes et pour qui, les changements technologiques signifiaient une perte de capital humain³⁷⁵. S'ajoute aussi la problématique du chômage chronique, de la dépendance au régime et des prestataires réitérants : le recours aux prestations de chômage augmentait la possibilité d'y recourir de nouveau, phénomène que la recherche microéconomique expliquait aisément par un effet d'apprentissage et qui nourrissait l'idée que l'AC ne favorisait pas un attachement durable à l'emploi³⁷⁶.

³⁷⁴ DRHC, *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi – La sécurité sociale dans le Canada de demain : un document de travail*, Hull, 1994, p. 19.

³⁷⁵ Emploi et Immigration Canada, *Le nouveau mode d'emploi: énoncé de politique. Une stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre canadienne*, Ottawa, 1989.

³⁷⁶ Thomas Lemieux et W. Bentley MacLeod, *L'effet d'apprentissage et l'assurance-chômage: Incidence de l'assurance-chômage sur le comportement des travailleurs*, Série d'évaluations de l'assurance-chômage, Développement des ressources humaines Canada, Mai 1995.

Le rapport Macdonald soulignait déjà en 1985 que la méprise du chômage structurel pour du chômage conjoncturel avait vraisemblablement conduit à des mesures fiscales et monétaires inutilement inflationnistes et sans effet sur le chômage³⁷⁷. L'intervention du côté de la demande n'étant donc plus possible, il restait à agir du côté de l'offre de travail. Il fallait inciter les travailleurs déçus à s'adapter à la demande de travail, à changer de secteurs d'activités et/ou de régions, à être davantage proactifs dans leur recherche d'emploi et, si nécessaire, à réviser leurs attentes. Or, le régime d'AC continuait encore et toujours à entraver ces processus d'ajustement de l'offre à la demande. Cette interprétation était renforcée par la persistance, depuis les années 1970, d'un taux de chômage systématiquement plus élevé au Canada qu'aux ÉUA où les régimes d'indemnisation de chômage étaient considérablement moins généreux³⁷⁸. Réviser le programme de façon à corriger ces problèmes requerrait donc, d'une part, de réduire les incitatifs négatifs à la réintégration du marché du travail, et, d'autre part, d'inciter et d'appuyer les chômeurs dans leur démarche d'acquisition de nouvelles compétences nécessaires à leur recyclage professionnel.

Ainsi, dès 1994, le gouvernement annonçait vouloir réviser le régime en fonction de quatre impératifs: trouver de meilleurs façons « d'améliorer les compétences professionnelles et donc les perspectives d'emploi des personnes les plus menacées par le chômage de longue durée »; réduire les effets désincitatifs du régime qui découragent la recherche d'emploi; cibler les mesures de soutien du revenu vers les plus vulnérables; renverser la tendance à la hausse constante des cotisations.³⁷⁹

Évidemment, étant donné la campagne pour le rétablissement des finances publiques, il ne faut guère se surprendre que le gouvernement soit davantage sensible à l'importance de réduire les effets désincitatifs (qui impliquait de couper) qu'à celui d'aider les individus à acquérir de nouvelles compétences (qui impliquait de nouvelles dépenses.) De fait, pour le ministère des Finances, c'était « aux Canadiens et Canadiennes qu'il [revenait] au premier

³⁷⁷ MacDo, vol 2, p. 649 :

³⁷⁸ Voir notamment à ce sujet le numéro spécial de numéro spécial de la Revue *Policy Options Politiques* dédié à la question du chômage (Juillet-Août 1996).

³⁷⁹ Ministère des Finances, *Un nouveau cadre de la politique économique*, Ottawa, Gouvernement du Canada, octobre 1994.

chef de perfectionner leurs compétences [puisqu'ils étaient] les premiers bénéficiaires des investissements en capital humain³⁸⁰».

10.4 De l'Assurance-chômage à l'Assurance-emploi

Une première série de modifications à l'Assurance-chômage est annoncée dès le budget de 1994. Comme nous l'avons vu, si ce budget, préparé en moins de 100 jours, est resté relativement modeste dans ses ambitions, l'AC a toutefois été l'un des postes budgétaires les plus sévèrement touchés. Paul Martin y a annoncé un ensemble de mesures destinées à faire épargner au gouvernement 5,5 MM\$ sur trois ans (sur un régime dont les coûts s'élevait à 17MM\$ cette année là), soit pratiquement le double des modifications énoncées dans le budget conservateur de 1993 – 0,725 MM\$ en 1994-95, \$2,4 MM\$ en 1995-96 et 2,4 MM\$ en 1996-97³⁸¹.

La grille déterminant le nombre de semaines de travail nécessaire pour l'accès aux prestations ainsi que leur durée (qui est modulée en fonction du taux de chômage régional) est revue de manière, encore une fois, à « améliorer les liens entre la durée de travail et les prestations d'assurance-chômage », c.-à-d. à augmenter le nombre de semaines de travail nécessaire pour l'accès aux prestations, et à en diminuer la durée³⁸². Notamment, le nombre minimum de semaine de travail nécessaire pour l'éligibilité aux prestations (la norme en vigueur dans les régions où le taux de chômage est le plus élevé) passe de 10 à 12. Que ce soit sous les Conservateurs de Mulroney ou les libéraux de Chrétien, la plupart des politiques sociales ont été revues de manière à remplacer le principe d'universalité par un ciblage des prestations vers les plus démunis et des plus vulnérables et l'AC n'y fait pas exception : le taux de prestation est réduit de 57 à 55% sauf pour les prestataires avec personnes à charge *et* gagnant un revenu hebdomadaire inférieur à la moitié du maximum assurable qui verront

³⁸⁰ *ibid.*, p. 48.

³⁸¹ Ken Battle et Sherri Torjman, *op. cit.*

³⁸² DRHC, *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi : un document d'information*, Gouvernement du Canada, Octobre 1994, p. 9.

leurs prestations majoré à 60%. Enfin, la loi qui mettra en œuvre ces modifications permettra également la mise sur pied de projets pilotes en matière d'employabilité et d'activation des dépenses pouvant être co-financés avec les provinces et pouvant même s'appliquer, non plus seulement aux assurés, mais également aux « anciens » prestataires du régime³⁸³.

C'est en octobre 1994 que débute le processus qui devait déboucher sur la pleine entrée en vigueur du nouveau régime à partir de 1997. La publication du livre vert *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi – La sécurité sociale dans le Canada de demain* par le Ministère du Développement des Ressources Humaines (DRHC) lança une grande consultation publique sur la réforme du régime. Le budget de février 1995 ne prévoyait aucune modification mais annonça pour l'année suivante une réforme d'importance réduisant d'au moins 10% les coûts du régime. Après une première introduction en décembre 1995, c'est finalement en juin 1996 que la *Loi sur l'assurance-emploi* sera sanctionnée.

La nouvelle loi transforma le régime en Assurance-emploi, un programme à deux volets dispensant des prestations de chômage (les indemnités de revenu) et des prestations d'emploi (les diverses mesures actives). Le volet des prestations d'emploi devait matérialiser le passage des « mesures passives de soutien du revenu » à des « services actifs visant le marché du travail »³⁸⁴. Parmi les types de prestations disponibles, on trouvait :

- des aides au développement du travail indépendant via la fourniture de services de conseil aux personnes sans emploi désireuses de lancer une entreprise et le versement de prestations pendant qu'ils mettent sur pied leur entreprise;
- des partenariats entre groupes de prestataires de l'assurance-emploi et organismes communautaires pour la création d'emplois dans des zones où le taux de chômage est élevé et les emplois rares, dans le cadre de projets à long terme associés aux plans et aux priorités de développement des collectivités et des provinces;

³⁸³ Campeau, *op. cit.*, p. 249-250.

³⁸⁴ DRHC, *Un système d'emploi pour le Canada du XXI^e siècle. Guide des dispositions législatives sur l'assurance-emploi*, Ottawa, Approvisionnements et services Canada, 1995, p. 23, cité in Thérêt, *op. cit.*, p. 60.

- des prêts et subventions de perfectionnement, c'est-à-dire des financements de formations;
- des subventions salariales aux employeurs offrant des emplois destinés à devenir des emplois à long terme
- des suppléments temporaires de rémunération aux travailleurs afin qu'ils acceptent des emplois moins bien rémunérés.

La réforme consolidait 39 programmes différents en cinq types de prestations dorénavant accessibles non plus seulement aux assurés ayant travaillé suffisamment longtemps pour obtenir l'éligibilité aux indemnités de chômage, mais également aux personnes ayant touché des prestations dans les trois dernières années³⁸⁵. La plupart de ces prestations devaient être gérées par les provinces mais financées par le fédéral – ou plutôt par le Compte d'AC. Si cette dévolution s'expliquait officiellement par la recherche de l'efficacité générale du système, d'éviter les doublons et de trouver le palier gouvernemental le plus approprié pour chaque tâche, il y avait vraisemblablement aussi là un « souci politique de compenser partiellement [les] effets cumulés sur les finances des gouvernements provinciaux de la réforme de l'assurance-chômage, de la disparition du régime d'assistance publique du Canada et des coupures dans les transferts associées à l'institution du [Transfert Canadien en matière de Santé et de Programmes Sociaux]³⁸⁶ ».

Le volet des indemnités de revenu sera revu conformément aux objectifs de réduction des effets désincitatifs, et donc, de la générosité du régime avec certaines modulations pour en atténuer les effets sur les pauvres. Le taux de remplacement du revenu reste de 55% mais le revenu maximum assurable passe de 43 940 \$ à 39 000 \$ - un montant ne pouvant être indexé avant cinq ans. Cette modification fait donc plafonner les indemnités hebdomadaires à 412,50\$ et, contrairement à une réduction supplémentaire du taux de remplacement de revenu qui aurait affecté tous les prestataires, elle ne pénalise donc que les travailleurs dont le salaire est supérieur à 39 000\$.

³⁸⁵ Campeau, *op cit.*, p. 268.

³⁸⁶ Thérêt, *op. cit.*, p. 64.

Le nombre de semaines de la couverture maximale passe de 50 à 45 semaines. L'indemnité est maintenant établie sur la base de la moyenne du salaire perçu dans les 26 semaines précédant la demande, y compris les semaines non-travaillées (tel que le proposait le rapport Forget quoique sur une base bien moins sévère³⁸⁷), diminuant ainsi la valeur des indemnités auparavant établie sur la seule base des semaines travaillées. La norme d'admissibilité générale de 12 à 20 semaines est convertie en heure sur la base d'une semaine de 35 heures : elle sera désormais de 420 à 700 heures travaillées au cours des 52 dernières semaines, selon le taux de chômage régional³⁸⁸.

On introduit une « règle d'intensité qui fait décliner la valeur des indemnités des chômeurs qui en ont reçu au cours des années précédentes. Le chômeurs perd 1% sur son taux de prestations de base de 55% par tranche de 20 semaines de prestations reçues au cours des cinq années précédentes (la règle sera abolie en 2001³⁸⁹).

Les « personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active » (DEREMPA) se voient toujours appliqué une norme d'admissibilité plus sévère que la norme générale mais de 20 semaines, elle passe à 910 heures, soit l'équivalent de 26 semaines de travail. Si le passage des semaines aux heures de travail comme base de calcul visait officiellement à prendre davantage en compte la réalité du travail à temps partiel, il faut aussi noter qu'il présentait aussi l'avantage pour le gouvernement d'élargir la base de cotisants. De nombreux travailleurs à temps partiel qui n'étaient pas auparavant couvert par le régime le sont désormais (à partir de 15 heures/semaines), et doivent cotiser en conséquence. Pourtant,

³⁸⁷ Le rapport Forget proposait de diviser le salaire annuel total par 52 semaines pour déterminer la rémunération assurable. La nouvelle loi établit plutôt la rémunération hebdomadaire assurable moyenne en divisant le salaire total obtenu au cours d'une période maximum de 26 semaines, pour ensuite le diviser par le plus élevé des facteurs suivants : le nombre de semaines effectivement travaillées, ou par un dénominateur variant de 14 à 22 (selon le taux de chômage régional).

³⁸⁸ La norme précédente comptabilisait cependant une semaine comme étant travaillée dès à partir de 15 heures de travail ou rémunérée à au moins 20% du maximum de la rémunération assurable. Thérêt, *op. cit.*

³⁸⁹ La règle d'intensité visant les prestataires réitérants et affectant donc particulièrement les secteurs dépendants d'activités saisonnières sera finalement abolie en 2001 à cause des protestations des provinces et des syndicats, et de son inefficacité à influencer significativement le comportement des chômeurs, c.-à-d. que les chômeurs affectés par la règle continuaient à recourir plus souvent que les autres au régime. *Pierre Fortin et Marc Van Audenrode, La règle de l'intensité : Les répercussions sur les chômeurs*, Évaluation stratégique et suivi du rendement, Évaluation et développement des données, Politique stratégique Développement des ressources humaines Canada, octobre 2000, <http://www.hrsdc.gc.ca/fra/sm/ps/rhdcc/edd/rapports/2000-000422/page02.shtml>.

avec le relèvement de la norme d'admissibilité et comme une part substantielle de cette nouvelle clientèle est vraisemblablement constituée de jeunes devant cumuler 910 heures pour accéder aux prestations, la « plupart des nouveaux ayant-droits accède donc plutôt au seul devoir de cotiser, sans la contrepartie du droit réel à la prestation³⁹⁰. » En effet, à 15 heures semaines, un travailleur à temps partiel devrait travailler « au cours de la dernière année » pas moins de 61 semaines pour atteindre la norme DEREMPA de 910 heures. Cette mesure allait donc vraisemblablement permettre d'engranger bien davantage de revenus qu'elle n'engagerait de dépenses.

Le taux de remplacement spécial de 60% accessible aux chômeurs à faible revenu ayant une personne à charge, instauré en 1994, est remplacé par un supplément au revenu familial pour les prestataires préalablement admissibles à la Prestation fiscale pour enfant et au Supplément au revenu gagné (qui ont remplacé les allocations familiales et les crédits d'impôts pour enfants en 1993)³⁹¹. La récupération fiscale des prestations versées aux personnes touchant un revenu "élevé" est accrue³⁹². Enfin, les cotisations des salariés et des employeurs ne sont révisées que très légèrement à la baisse, ce qui est justifié par la nécessité d'alimenter la réserve du Compte d'assurance-emploi. On affirmait en effet qu'il fallait accumuler un fonds suffisant pour éviter des hausses de cotisation lors des prochains ralentissements économiques.

10.5 Conclusion

La réforme confirme véritablement la mort du caractère assurantiel du régime. L'équation actuarielle ne tient plus. Les cotisations financent maintenant l'ensemble de la politique du marché du travail et de développements de la main-d'œuvre du gouvernement canadien, y compris des programmes provinciaux – un ensemble de fins peut-être souhaitables mais sans

³⁹⁰ Thérêt, *op. cit.*, p. 52.

³⁹¹ *Ibid.*

³⁹² Jadis non imposables, les prestations sont imposables à « 30% pour un revenu de plus de 48 750 \$ - le seuil était de 63 570 dans l'ancien régime - et une durée d'allocation de 20 semaines ou moins dans les derniers 5 ans, et progressivement jusqu'à 100% pour les revenus supérieurs à la moyenne - 39 000 \$ - pour ceux qui ont dépassé cette durée. » *Ibid.*, p. 68.

liens avec l'indemnisation des chômeurs. Comme les gouvernements précédents, les Libéraux de Jean Chrétien ont financé une partie de leur effort en matière de politiques actives – dont certaines relèvent bien davantage de l'assistance sociale que de la formation de la main-d'œuvre et qui ne s'adressent même plus uniquement aux « assurés » – par des coupures dans les indemnités. Mais ils ont été bien plus loin : en ne diminuant que marginalement les cotisations alors même que la réforme générait des économies considérables, ils ont engendré des surplus considérables dans le Compte d'AC que le gouvernement s'est approprié pour rétablir l'équilibre des finances publiques.

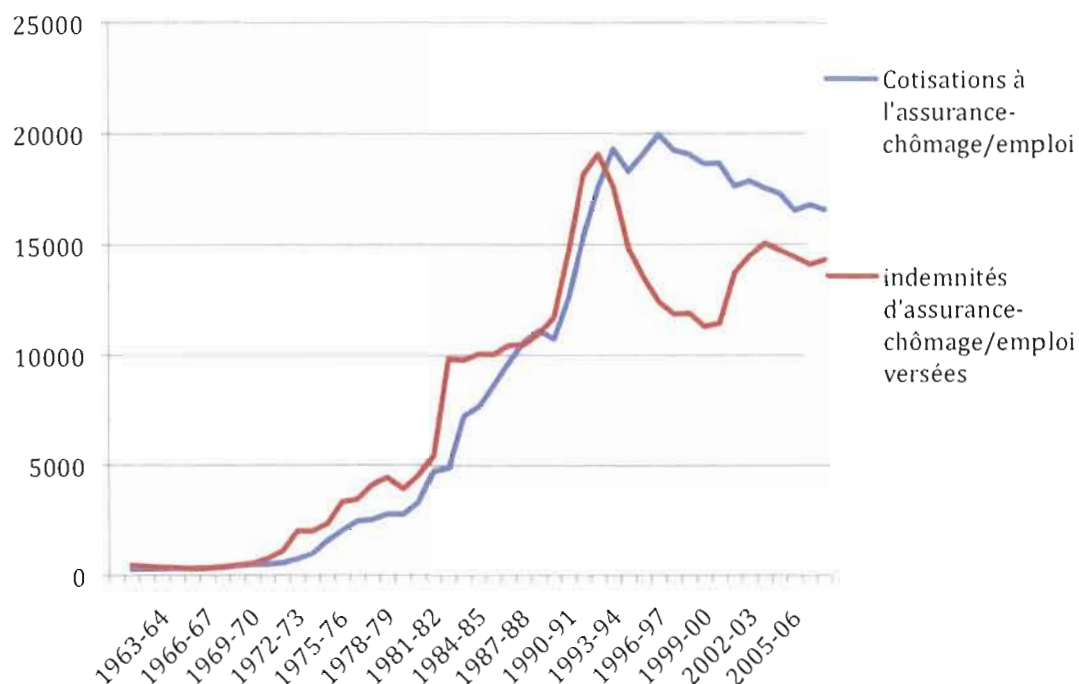
La figure 18 illustre l'écart sans précédent qui s'est créé entre la valeur des cotisations d'AC et les dépenses au titre du régime d'Assurance-emploi. L'ensemble des restrictions apportées au volet des prestations de chômage font dire à Campeau qu'il se rapproche du modèle privé de l'assurance³⁹³. Mais les principes actuariels, tels que mis de l'avant par les fondateurs du régime, par la Commission de l'AC de 1941 à 1977 ou dans le rapport Gill de 1962, n'exigeaient pas en eux-mêmes une réduction des prestations en toute circonstance comme le laisse entendre Campeau, seulement de maintenir équilibré les termes de l'équation actuarielle. Si le régime de 1997 avait été remis entre les mains d'une Commission de l'AC conforme à son modèle originel, on aurait observé soit d'importantes baisses des cotisations, soit une hausse des bénéfices. En 2003, la Vérificatrice générale Sheila Fraser évaluait à quelques 44 milliards \$ la part des surplus de la caisse d'AC appropriée par le gouvernement pour des fins autres que l'indemnisation des chômeurs³⁹⁴. Si « l'expropriation »³⁹⁵ du régime d'AC en 1977 avait été réalisé au profit du ministère de l'Emploi et Immigration (devenu DRHC en 1993), cette fois-ci, l'expropriateur a pratiquement été exproprié à son tour par le ministère des Finances.

³⁹³ Campeau, *op. cit.*, p. 268.

³⁹⁴ FTQ, CSN, CSQ, MASSE, MÉPACQ, « Lancement d'une grande campagne pour dénoncer le vol de la caisse de l'assurance-emploi et réclamer un régime plus équitable : La FTQ, la CSN et la CSQ appuient la Coalition des Sans-Chemise », Confédération des syndicats nationaux (CSN), Communiqué de presse, 30 mai 2005, <http://www.csn.qc.ca/Communiqués/CommMai04/Comm30-05-04.html>.

³⁹⁵ L'expression est de Leslie Pal. *Op. cit.* p. 132.

Figure 18. Revenus et dépenses du compte d'Assurance-chômage/emploi



Source : Ministère des Finances, *Fiscal Reference Tables – September 2008*, op. cit.

Le modèle assurantiel était un dispositif dont la principale qualité était d'avoir un effet neutre sur les finances publiques. Il s'agissait de la caractéristique essentielle à la base du choix d'une telle politique par R. B. Bennett en 1934. Les architectes-fondateurs du programme étaient très soucieux de garantir l'intégrité et le respect des principes actuariels. L'institutionnalisation du paradigme keynésien permettait une interprétation de la sécurité sociale comme contribuant à la stabilisation macroéconomique et créait chez les citoyens des attentes ainsi que des demandes de plus en plus importantes envers l'État. Dans ce contexte, le modèle assurantiel apparaissait de plus en plus comme un carcan dont on n'hésitera pas à bafouer les principes de bases, obstacles autant à *la* bonne politique, qu'à *de* bonnes politiques économiques.

Inversement, lorsque la politique macroéconomique reviendra au contrôle des dépenses à partir de la seconde moitié des années 1970, et que l'AC passera sous la coupe du ministère

de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, on redécouvrira momentanément les vertus du modèle assurantiel pour restreindre la portée et les coûts du régime autant que pour réduire les effets désincitatifs vis-à-vis le travail que produisait le régime. Objectifs de politique macroéconomique, objectifs de gestion du marché du travail et de développement de la main-d'œuvre, et modèle assurantiel (tel que prôné par la Commission de l'AC) pointeront tous dans la même direction.

Ce retour aux sources sera de courte durée ou plutôt, bien opportuniste. Plus la contrainte budgétaire deviendra aigue, plus on fera assumer au régime des dépenses n'ayant rien à voir avec un régime d'assurance ou d'indemnisation des chômeurs et plus l'invocation des principes actuariels deviendra une véritable mascarade. En faisant assumer par le régime de plus en plus de dépenses auparavant financées par les recettes générales et n'ayant rien à voir avec l'assurance, il est devenu progressivement évident que l'objectif n'était pas un régime ayant un effet neutre sur les finances publiques.

Chacun dans le contexte d'austérité qui leur était propre, les gouvernements Trudeau, Mulroney et Chrétien, n'ont cessé de mobiliser davantage l'AC comme mécanisme de financement. Chaque fois, des coupures dans les indemnités s'accompagnaient d'une réduction de l'engagement financier du fédéral, que ce soit sous la forme d'une révision de la contribution gouvernementale, ou des coûts qui devaient être assumée par le régime (des coûts d'administration du régime, à ceux du service national de placement jusqu'à l'accroissement constant des dépenses d'activation). Une fois l'autofinancement instauré, non seulement continua-t-on à faire assumer les coûts de plus en plus de mesures actives par le régime, mais le gouvernement de Jean Chrétien, alors en pleine campagne pour résorber un déficit colossal, poussa l'audace jusqu'à s'approprier les surplus générés par le compte.

Il ne fait nul doute que la campagne pour le rétablissement des finances publiques a été l'élément clé pour expliquer l'ampleur de la réforme. Pour reprendre les propos d'un haut fonctionnaire de DRHC à propos des rencontres ministérielles visant à identifier des endroits où réaliser des économies: « the driving force was the fiscal imperative. Senior officials [de DRHC, des Finances et du Bureau du Conseil Privé] met frequently. There was blood on the

floor. It was our blood.³⁹⁶ » L'AC faisant partie de la panoplie d'instruments composant la politique fiscale, et celle-ci devant être réajustée au niveau « zéro » pour être rendue cohérente et conforme aux objectifs macroéconomiques, un programme accaparant un volume de fond équivalent à la moitié du déficit ne pouvait être ignoré.

Faut-il pour autant en conclure, comme le font Campeau et Thérêt, que le discours sur l'activation n'est qu'un artifice idéologique pour masquer les véritables causes de ces coupures? Thérêt en arrive à la conclusion suivante :

Avec un tel constat, puisque les taux d'intérêt et la faible croissance qui les accompagne sont aussi "à la racine des problèmes de dettes et de déficit du Canada" (Stanford, 1995, p. 270) et que cette dette et ce déficit sont à l'origine des coupures dans les dépenses, on est conduit à penser que le discours néolibéral sur le chômage, le manque de qualification et la faible flexibilité du travail est seulement là pour justifier les coupures³⁹⁷.

Certes, ce discours sera mobilisé politiquement pour atténuer le choc des coupures, notamment auprès des provinces et des organisations syndicales. Mais réduire ces réformes à des efforts fiscaux ainsi que le discours qui les accompagne à des justifications a posteriori serait réducteur et occulterait des parties importantes de la réalité.

Le changement de paradigme n'a pas frappé qu'au ministère des Finances. Les transformations de l'économie et des catégories pour l'appréhender qui ont mené aux politiques de stabilité des prix et au déficit zéro ont aussi affecté la façon de voir le chômage et l'AC. Autant l'évolution du monétarisme a influencé la façon de percevoir la macroéconomie et les effets des interventions de l'État dans l'économie, autant la recherche microéconomique sur l'AC a contribué à redéfinir la compréhension des effets d'une telle politique. La remise en question du paradigme de politique keynésien a été le résultat d'attaques autant macro que micro.

Le changement des modes d'appréhension des effets de l'indemnisation du chômage a conduit les autorités ministérielles responsables de l'AC (depuis Main-d'œuvre et Immigration, à DRHC, en passant par Emploi et Immigration) à revoir les objectifs du régime

³⁹⁶ Geoffrey E. Hale, *loc. cit.*, p. 438.

³⁹⁷ Bruno Thérêt, *op. cit.*, p. 141.

et à vouloir effectuer des modifications en conséquences. Prenons en exemple le rapport Gershberg, rédigé en 1980 par des fonctionnaires du ministère de l'Emploi et de l'Immigration et que l'on ne pourrait, par conséquent, raisonnablement soupçonner d'avoir résulté d'une commande des Finances ou du grand patronat. Les répercussions négatives du régime sur le marché du travail sont au cœur du rapport qui conclura à la nécessité de renforcer le rôle du régime vis-à-vis le marché du travail. Sans nier la fonction de stabilisation automatique que pouvait jouer le régime, le rapport concluait néanmoins, en reprenant l'essentiel de l'analyse de la littérature économique de plus en plus abondante et critique de l'AC, que le régime devait être revu de façon à réduire les effets désincitatifs sur la recherche d'emploi et le retour au travail.

Enfin, la conclusion de Thérêt (et de Campeau, dans une certaine mesure) néglige aussi l'absence d'alternative viable à une telle approche. La disqualification politique des idées keynésiennes a certes été le résultat d'un travail politico-idéologique, mais aussi d'une incapacité grandissante de celles-ci à fournir des solutions praticables dans un contexte économique en pleine transformation. Si l'on appréhende le chômage à partir du NAIRU, toute politique de stimulation de la demande devient au mieux inutile, au pire inflationniste et source de désordre économique. Assainir le « climat fiscal et monétaire » est alors le meilleur moyen de maintenir un niveau d'emploi aussi élevé que possible, c.-à-d. au niveau du taux de chômage naturel. À cela, la recherche sur l'AC est venue ajouter que, non seulement le régime contribuait à maintenir le chômage naturel à un niveau plus élevé que nécessaire, mais que de cibler un certain taux de chômage pour calibrer la politique macroéconomique avait vraisemblablement conduit à un surplus de stimulation de la demande qui avait nourri l'inflation.

La seule façon d'abaisser durablement le niveau de chômage consiste alors à jouer sur les facteurs structurels affectant le marché de l'emploi. Réduire substantiellement la générosité du régime d'AC promettait certainement d'inciter les Canadiens à revoir leurs attentes vis-à-vis le marché du travail pour y retourner plus rapidement, quitte à devoir changer de secteur d'activité, à déménager ou à accepter des conditions d'emplois plus difficiles. De leur côté, les mesures actives intervenant sur le niveau de compétence et sur les décisions des chômeurs

à retourner en formation permettaient minimalement de donner un visage plus proactif à des politiques de l'emploi qui ne pouvaient plus lutter contre le chômage.

CONCLUSION

Le questionnement qui animait ce travail était celui de la nature des grandes transformations qui ont affecté l'État-providence canadien, soit son émergence autour des années 1930-1940 et en particulier sa remise en question à partir des années 1970. Comment peut-on le mieux saisir ces grandes périodes de rupture historique où s'entrechoquent les dimensions sociales, économiques et politiques?

Certains ont analysé les réformes récentes de l'AC comme l'adaptation et l'ajustement à des contraintes objectives issues d'un nouveau contexte de mondialisation. Pour d'autres, au contraire, le régime d'AC – et l'ensemble de l'État-providence – a été victime d'un genre de coup d'État. Les motifs de réforme donnés par les autorités n'étaient que poudre aux yeux. La refonte du régime ne serait en fait que le résultat de sa soumission aux impératifs du marché, aux intérêts dominants, à la logique néolibérale qui impute aux individus la responsabilité du chômage et préconise l'équilibre budgétaire au mépris de toutes les conséquences sociales possibles.

Entre les explications puisant dans le langage des évidences économiques objectives ou, au contraire, de la détermination politique et de l'idéologie, nous avons voulu étudier la trajectoire historique du régime canadien d'AC à partir d'une perspective problématisant la frontière entre le réel objectif et l'idéologie, entre l'économique et le politique. Pour ce faire, à la suite de Hall, Lewis et de Kuhn avant eux, nous avons choisi d'étudier l'histoire de l'AC à travers le concept de paradigme de politique. Il est axiomatique en sciences sociales d'affirmer que l'action sur un objet dépendra de la compréhension qu'en a l'acteur agissant. Le tableau se complique lorsque l'objet devient quelque chose d'aussi vaste que l'économie et que l'acteur est en fait multiple, résultant de la rencontre conflictuelle d'une pluralité d'intérêts, de groupes, de quelque chose d'aussi vague que « l'opinion publique », bref, de

tout ceux qui sont intéressés par la politique et l'économie dans une société. Le concept de paradigme de politique permet de saisir les grandes transformations de politiques à partir des idées qui les ont rendues possibles.

Ainsi, la réforme Axworthy participe d'un changement de paradigme qui a transformé la politique du gouvernement à l'égard du chômage, bouleversant ainsi la structure de ses objectifs, révisant en conséquence la nature de ses instruments, ainsi que leur niveau d'ajustement. Le régime d'AC a été transformé au fur et à mesure de la remise en question du paradigme de politique keynésien et de sa substitution par le paradigme néolibéral. Celui-ci a pu s'imposer à la faveur de la persistance de problèmes pour lesquels le keynésianisme n'avait ni réponse théorique, ni réponse de politique pratique. Les thèses monétaristes, par opposition, pourront faire sens d'un phénomène comme la stagflation, résultat, supposaient-elles, des politiques macroéconomiques keynésiennes de stimulation de la demande. Celles-ci ne pouvant avoir à terme que des effets inflationnistes et aucun effet durable sur le chômage, il fallait réorienter la politique macroéconomique vers des objectifs plus à même de garantir une croissance économique durable : le contrôle de l'inflation, des finances publiques équilibrées, la compétitivité. L'AC, telle qu'elle avait été conçue dans la foulée de l'institutionnalisation du paradigme keynésien, ne faisait plus sens dans un tel contexte.

Pour comprendre justement un peu plus ce qu'était la conception keynésienne de l'AC pour ensuite revenir plus en détail sur le passage au néolibéralisme, revenons au commencement de l'histoire telle que nous l'avons racontée (le tableau 3 en annexe résume notre analyse des principaux changements de politique).

Face à la dépression des années 1930, les gouvernements n'avaient comme réponse que ce que l'orthodoxie gladstonienne rendait disponible : tenter d'équilibrer le budget pour favoriser un bon climat d'affaire. Même si le gouvernement ne pouvait rien faire pour s'attaquer aux causes du chômage, l'ampleur de la crise persistante rendait nécessaire divers programmes d'assistance aux chômeurs. Nécessaire pour préserver un minimum d'ordre social et politique, ces secours étaient cependant une absurdité au regard de la doxa gladstonienne, puisqu'ils rendaient toujours plus difficile la mise en ordre des finances publiques. Plus les gouvernements en place tentaient d'équilibrer les finances, notamment en

tendant de se désengager du financement de l'assistance-chômage, pire sera la crise, autant socialement qu'économiquement. Dans ce contexte, l'AC apparut à Bennett d'abord, puis à King plus tard, comme un outil de politique permettant de soulager une partie du problème du chômage à moindre coût.

Bennett et son entourage ont été convaincus de la validité du choix de l'AC comme outil de politique quand ils ont été rassurés sur la possibilité de concevoir un régime s'autofinçant, dont la gestion serait exempte d'interférence politique et ne risquerait pas de se transformer en hémorragie financière. Ce sont ces préoccupations – fonction du paradigme de politique gladstonien – qui présideront à la conception du régime et au choix du modèle assurantiel comme l'inspiration forte de son design. C'est pourquoi au départ, toutes les modulations envisagées des différents paramètres du régime – de sa couverture, à la valeur ou la durée des indemnités – seront considérés à la lumière de leur conformité aux principes actuariels. C'est le projet de loi conçu sous Bennett qui sera essentiellement repris par le gouvernement de William Lyon Mackenzie King en 1940. En somme, pour l'un et pour l'autre, il s'agissait d'une modification de deuxième ordre : c.-à-d. qu'il s'agissait d'une innovation de politique permettant de mieux atteindre les objectifs de politique existants (diminuer le coût des interventions du gouvernement fédéral en matière de chômage de façon à faciliter l'atteinte de l'équilibre budgétaire, et donc, cesser de contribuer au financement de l'assistance-chômage).

Le keynésianisme s'est imposé à la place du paradigme gladstonien parce qu'il offrait explications (insuffisance de la demande) et solutions (gestion de la demande) aux problèmes fondamentaux de l'époque : le chômage massif et la sous-performance persistante de l'économie. La persistance de ces problèmes s'imposait comme des d'anomalies pour le paradigme gladstonien, entamant sérieusement la crédibilité de ceux qui l'incarnaient. N'ayant autre chose à offrir que davantage de douloureuses compressions budgétaires pour tenter d'atteindre un équilibre budgétaire toujours fuyant, King et Dunning, son ministre des Finances, perdront en autorité au point de quasiment faire éclater le cabinet. Poussés dans leur dernier retranchement, ils n'auront d'autre choix que de céder devant le reste du Cabinet acquis à la position – et aux idées keynésiennes – de Norman Rogers.

Entre le moment de mise en place de l'AC 1941 et la fin de la guerre, les valeurs et les objectifs de politiques du paradigme keynésien gagneront en importance au fur et à mesure que les citoyens canadiens en viendront à avoir des exigences plus élevées envers leur gouvernement. Dans la perspective keynésienne, le chômage était un problème contre lequel le gouvernement pouvait et devait lutter par une politique de soutien de la demande. Cette nouvelle compréhension des effets de l'action de l'État sur l'économie qui donnait alors un fondement nouveau et une productivité économique aux politiques sociales allait rendre possibles de nombreuses innovations et changements de politiques. Au sortir de la guerre, le maintien du revenu apparaissait déjà comme une mesure concourant à la stabilité économique. On commença à concevoir l'AC comme étant une mesure appartenant également à la politique économique. Ainsi, si le régime canadien d'AC n'en est pas formellement le produit, le changement de paradigme et l'institutionnalisation du keynésianisme allait toutefois permettre au régime de connaître une formidable expansion.

Le modèle assurantiel, synonyme d'équilibre financier, sera mis à mal à plusieurs reprises durant le règne keynésien. La consolidation des objectifs de politique comme la lutte contre le chômage et le soutien au revenu entraîneront des élargissements du régime non conformes aux principes et techniques qui avaient présidé à sa mise en place. Ainsi, de 1946 jusqu'en 1971, le régime subira de nombreuses modifications qui en élargiront la couverture et en accroîtront la générosité. La mise en place de prestations supplémentaires, saisonnières et pour les pêcheurs seront des modifications de deuxième ordre affectant la nature de l'instrument en introduisant des prestations sur des bases non-conformes aux principes actuariels.

Le vent tournera au cours des années 1970. Le contexte de déclin économique poussera le gouvernement hors de ses repaires habituels, le forçant à recourir à des politiques *ad hoc* pour faire face à cette anomalie – fondamentalement problématique pour le keynésianisme – qu'était la stagflation. Ainsi, sous les libéraux de 1975 à 1984, la politique macroéconomique sera affectée d'expérimentations politiques et d'une étrange asymétrie. Dans la politique monétaire, l'inflation a remplacé le chômage comme objectif de politique assez rapidement, soit dès 1975 : le gradualisme monétaire était une politique axée sur le contrôle de l'inflation dont l'ampleur était limitée par les effets possibles sur l'emploi. Au même moment, la

politique fiscale, restait cependant dominée par des objectifs de croissance et de chômage à court terme, mais c'est le recours au principal instrument – le déficit – pour atteindre de tels objectifs qui sera limité par ses effets possibles sur l'inflation et à cause de l'état structurellement déficitaire des finances publiques. Le refus de recourir au chômage pour lutter contre l'inflation amènera les autorités à recourir à divers modes d'intervention inédits au regard du répertoire d'outils de politique habituel comme le contrôle des prix et des salaires, le Programme énergétique national ou le programme « 6 and 5 » qui visaient tous surtout à réduire les attentes d'inflation.

Au même moment s'imposait comme de plus en plus hégémonique, dans le champ de l'économie, les théories monétaristes, du NAIRU et du taux chômage naturel pour lesquelles la gestion de la demande était devenue caduque. Celle-ci ne pouvant avoir que des effets inflationnistes et aucun effet durable sur le chômage, il fallait réorienter la politique macroéconomique vers des objectifs plus à même de garantir une croissance économique durable : le contrôle de l'inflation, des finances publiques équilibrées, la compétitivité.

Les Conservateurs de Mulroney ont bâti leur succès électoral notamment en reprenant ce genre de critique, sur l'échec des politiques keynésiennes de Trudeau et sur leur côté de plus en plus intrusif. Une fois au pouvoir, ils mirent en œuvre un programme de réforme néolibérale visant à relever la compétitivité de l'économie canadienne qu'ils justifieront par les impératifs de la mondialisation. Avec l'adoption du libre-échange, ces réformes contribueront substantiellement à accroître l'exposition de l'économie canadienne aux pressions compétitives que l'on invoquait au départ comme rendant ces changements nécessaires.

Quand le Canada fut précipité en récession en 1982 (à cause de celle amorcée par la FED aux ÉUA et parce que la Banque du Canada a suivi les taux de la FED pour préserver le taux de change), le gouvernement libéral avait mis de côté ses velléités de contrôle du déficit ou de lutte contre l'inflation pour plutôt laisser fonctionner les stabilisateurs automatiques. C'est tout le contraire de ce que firent les Conservateurs quelques années plus tard. Wilson avait tôt fait de démontrer son adhésion (et celle de son ministère) aux approches économiques anti-keynésiennes en problématisant le déficit budgétaire comme étant un fardeau pour

l'économie. L'opposition l'empêchera de transformer cette vision en politique effective et d'effectuer les coupures qui auraient été nécessaires au redressement de la politique fiscale. Un moment clé surviendra lorsque, en 1989, dans un contexte de croissance économique fragile, Michael Wilson choisit de suivre la Banque du Canada dans son combat contre l'inflation. Concevant désormais que toute préoccupation pour l'emploi devait être subordonnée au maintien de la stabilité des prix, on mènera la guerre au mépris du chômage. Non seulement ne ferait-on rien pour atténuer le ralentissement de l'économie, mais, à l'aube d'une récession annoncée, le ministre des Finances mettra délibérément en œuvre une politique déflationniste qui augmentera la sévérité du ralentissement économique. Cette priorisation de l'inflation sur le chômage témoignait clairement d'une transformation de la structure des objectifs de politique.

En mettant la lutte contre l'inflation au centre de la politique macroéconomique, les Conservateurs ont complètement compromis leurs objectifs de stabilisation des finances publiques. La hausse des taux d'intérêt et la récession pousseront les finances canadiennes dans des bas-fonds d'endettement jamais vu depuis la seconde Guerre. Les Libéraux arriveront au pouvoir en capitalisant sur les échecs des Conservateurs à remplir les objectifs qu'ils avaient eux-mêmes fixés. Ils ne remettront pas en question les grandes politiques structurantes et les objectifs de politiques instaurés par le gouvernement précédent, ils s'efforceront plutôt de réussir là où ce dernier avait échoué. Ainsi se lanceront-ils dans l'un des efforts fiscaux les plus énergiques et les plus ambitieux jamais vu au Canada.

Du côté de l'AC, la réforme de 1971 peut probablement mieux être saisie comme le fruit d'une tentative de radicalisation du paradigme keynésien. En cela, voulant donner davantage d'importance à des valeurs et des objectifs déjà en place, on a modifié le régime de manière à le rendre plus généreux et plus universel en l'éloignant encore davantage des principes assurantielles qui avaient guidé son design à l'origine. Cette réforme est cependant rapidement devenue un boulet politique dont les Libéraux voudront se délester.

L'ensemble de transformations instaurées de 1975 à 1978 était le fruit d'une modification de troisième ordre qui diminuait l'importance accordée aux objectifs sociaux du régime et qui y introduisait de nouveaux objectifs liés à la gestion du marché du travail et au développement

de la main-d'œuvre. Non seulement a-t-on resserré l'accès et la générosité du régime pour en réduire les coûts, mais l'assimilation effective de la Commission de l'AC au sein du Ministère de l'Emploi et de l'Immigration intégrait des objectifs de politiques liés au marché du travail et au développement de la main-d'œuvre dans la structure d'objectifs supervisant le régime d'AC. Cette modification entraînera l'introduction de nouveaux instruments de politiques que seront les mesures d'activation (à l'époque « utilisation des fonds de l'AC à des fins productives »).

La réforme de 1971 aura aussi comme effet de mettre en branle tout un chantier de recherche qui bouleversera la compréhension des effets économiques du régime. D'un mécanisme permettant de stabiliser automatiquement la demande, on verra de plus en plus l'AC comme un dispositif qui accroît le taux de chômage en prolongeant les périodes de chômage, en décourageant le retour au travail, l'adaptation, etc. Le régime en vint ainsi à être vu comme coûteux et comme un frein à la productivité de l'économie dans un contexte où la politique macroéconomique s'éloignait de la gestion de la demande pour se réorienter vers une politique de l'offre axée sur la compétitivité. Pour faire diminuer durablement le chômage, il fallait réduire les rigidités du marché du travail et favoriser la croissance économique, deux objectifs qui étaient devenus synonymes d'une révision à la baisse de la générosité du régime. Étant donné qu'à partir de 1975, la politique fiscale sera plus restrictive et qu'il faudra constamment générer davantage d'économies, il n'est guère étonnant que de telles idées aient trouvé écho. Dans ce cas-ci comme dans d'autres, ce qui aura fait le succès de ces idées relatives au programme d'AC, ce sera leur capacité à répondre aux problèmes du moment et à offrir aux autorités des solutions viables.

Le changement paradigmatique sur la compréhension du chômage et des effets de l'AC a été construit au fil des années 1970 et 1980. Mais un peu à l'instar de la politique de stabilité des prix qui a été l'aboutissement du changement de troisième ordre dans la politique monétaire, ou des budgets de 1995-1998 (qui ont été faits sans égard à l'effet sur l'emploi et qui ont retiré le déficit du coffre à outil des instruments de politique possible), la réforme initiée par le Ministre Axworthy a véritablement complété la transformation en refondant la structure institutionnelle du régime.

La substitution d'un paradigme par un autre n'est pas quelque chose comme le résultat d'un travail idéologique et politique par lequel un groupe ou une classe aurait réussi à imposer sa vision du monde, ses valeurs, ses intérêts au reste de la société.

Les changements de paradigme sont susceptibles de se produire lorsque l'accumulation d'anomalies (c.-à-d. d'événement ou de problèmes que ne peut expliquer ou régler le paradigme en place) entraîne la remise en question de la crédibilité et de l'autorité, autrement dit, du pouvoir des dirigeants en place. Pour qu'il y ait changement de paradigme, il faudra que de nouvelles idées, plus à même de répondre aux anomalies persistantes, s'imposent à la faveur de cette contestation du pouvoir: soit les dirigeants en place adopteront ces idées, soit ils seront remplacés par ceux qui les incarnent.

Pour que des savoirs à la marge du politique arrivent à devenir la matrice de politique d'un gouvernement, ils doivent être repris par des acteurs politiques. Pour cela, ces derniers doivent y voir la meilleure façon de réaliser leurs intérêts en ce qu'elles leur permettront de convaincre l'électorat qu'ils seront les plus à même d'accomplir l'intérêt national. C'est à dire que ces idées doivent servir dans la concurrence qu'ils doivent livrer pour espérer remporter le pouvoir. Elles doivent permettre d'en appeler à l'électorat, mais aussi de fournir des solutions de politiques qui soient praticables et efficaces à régler les problèmes auxquels les partis politiques auront promis de s'attaquer en campagne.

Penser les changements de politiques à partir d'une perspective qui prend au sérieux les idées implique de reconnaître qu'elles ne sont pas toutes égales dans tous les contextes, d'une part, et qu'elles ne sont pas neutres, d'autre part. Lors de la crise qui secoua le cabinet de William Lyon Mackenzie King, la force propre des idées keynésiennes et leur ajustement au contexte contribua à l'imposition de ces idées et permirent à Norman Rogers de rallier une majorité de ministre à sa position. Inversement, les idées néolibérales s'imposeront dans les années 1980, parce qu'elles seront plus à même à répondre aux deux grands problèmes de l'époque, l'inflation et le déclin économique. Cette capacité à mieux répondre aux problèmes du moment offre un avantage politique aux acteurs politiques qui les mobilisent. Si ces derniers parviennent à remporter des positions de pouvoir grâce à elles, ils transforment les politiques (leurs objectifs, leurs instruments, le niveau d'ajustement de ces instruments) en

conséquence, contribuant ainsi à institutionnaliser ces idées dans l'appareil gouvernemental. L'institutionnalisation bouleverse ensuite les rapports de force en contribuant à redéfinir la valeur ainsi que les coûts et les bénéfices potentiels de toute proposition politique et à favoriser certains intérêts au détriment des autres. Le keynésianisme, en faisant de la lutte contre le chômage sa principale priorité, tend clairement à favoriser les classes populaires et les syndicats. Inversement, l'orientation en faveur d'une faible inflation et de l'équilibre des finances publiques du néolibéralisme impose une contrainte considérable aux demandes sociales et favorise les demandes des entreprises.

Trop souvent, les discours et les idées en politiques sont réduits à des justifications *a posteriori* de l'action ou à des artifices idéologiques disposés de façon à dissimuler les véritables motifs d'une action – généralement un quelconque intérêt particulier. Malheureusement, à supposer les paroles comme étant vides de sens et en rupture avec le réel, on rate tout le pouvoir effectif qu'elles peuvent y exercer.

BIBLIOGRAPHIE

- Allard E. Dembe et Leslie I. Boden. « Moral Hazard: A Question of Morality? ». *New Solutions*, vol. 10, no 3, 2000, p. 257-279.
- Andrews, Edmund L. « Greenspan Concedes Error on Regulation ». *New York Times*, 23 octobre, 2008.
- Banque du Canada. « Taux officiel d'escompte - V122530 -- janv. 1935 ». *Statistiques diverses sur le loyer de l'argent au Canada et à l'étranger, y compris le taux de rendement des obligations et l'arbitrage d'intérêt*. Taux et statistiques : Données historiques sur les taux d'intérêt, Mise à jour : décembre 2008.
- . Site internet officiel, consulté le 2 août 2009, <http://www.banqueducanada.ca/fr/monetaire/monetaire.html> .
- Banting, Keith G. « The Social Policy Divide: The Welfare State in Canada and the United States ». In *Degrees of Freedom. Canada and the United States in a Changing World*, sous la dir. de K. Banting, G. Hoberg, and R. Simeon, p. 267-309. Montreal & Kingston : McGill-Queen's University Press, 1997.
- Battle, Ken. « Social Policy by Stealth ». *Policy Options*, vol. 11, no 2, 1990, p. 17-29.
- Battle, Ken et Sherri Torjman. « How Finance Re-Formed Social Policy ». Caledon Institute of Social Policy, avril 1995, 25 pages.
- Bernier, Nicole F. *Le désengagement de l'État providence*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2003.
- Bodkin, Ronald G. et Andre Cournoyer. « Legislation and the Labour Market : Canada ». In *Unemployment Insurance: Global Evidence of its Effects on Unemployment*, sous la dir. de Herber Grubel et Michael Walker, p. 62-88. Vancouver: Fraser Institute, 1978.
- Bonoli, Giuliano, Fabio Bertozzi et Sabine Wichmann. « Adaptation des systèmes de retraite dans l'OCDE : Quels modèles de réforme pour la Suisse ? ». *Aspects de sécurité sociale - Rapport de recherche*, no 5/0, octobre 2007.

- Bordo, Michael D. et Angela Redish. « Soixante-dix ans d'activité: la Banque du Canada dans le contexte international (1935-2005) ». *Revue de la Banque du Canada*, Hiver 2005-2006.
- Bourque, Gilles et Jules Duchastel. « Multiculturalisme, Pluralisme et communauté politique : le Canada et le Québec ». In *Mondialisation, citoyenneté et multiculturalisme*, sous la dir. de Mikhaël ELBAZ et Denise HELLY, p. 147-169. Québec: Presses de l'Université Laval et L'Harmattan, 2000.
- Bradford, Neil. « The Policy influence of economic ideas : Interests, Institutions and Innovation in Canada ». *Studies in Political Economy*, vol 59, Été 1999, p. 17-60.
- Brunelle, Dorval. *Dérive Globale*. Montréal : Boréal, 2003.
- , Dorval. *Main-basse sur l'État*. Montréal : Fides, 2005.
- Bryce, Robert B. *Maturing in Hard Times. Canada's Department of Finance through the Great Depression*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1986.
- Campeau, Georges. *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi : l'histoire du régime canadien et de son détournement*. Montréal : Boréal, 2001.
- Coll, Steve. « The Whole Intellectual Edifice ». *Think Thank : Note about public policy*, 23 octobre 2008, <http://www.newyorker.com/online/blogs/stevecoll/>.
- Commission d'enquête sur l'Assurance-chômage. *Rapport d'enquête de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage* (Rapport Forget). Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986.
- , *Résumé du Rapport d'enquête de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage* (Rapport Forget). Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986.
- Commission de l'Assurance-chômage. *Étude d'ensemble du régime d'assurance-chômage au Canada*, Février 1977.
- Commission de l'assurance-emploi du Canada. *Assurance-emploi: Rapport de contrôle et d'évaluation*. Développement des ressources humaines Canada, 1999.
- Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada. *Rapport de la Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada* (Rapport Macdonald). Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985, Vol. II.

Cottrell, Allin. *Keynes, Ricardo, Malthus and Say's Law*. Paper prepared for the History of Economics Society Meetings, Charleston, SC, June 1997, http://www.wfu.edu/~cottrell/says_law.pdf.

Cuneo, Carl. « Restoring Class to State Unemployment Insurance ». *Canadian Journal of Political Science*, vol XIX, no 1, Mars 1986, p. 93-98.

DeLong, Bradford J. *The Modern Revival of the 'Treasury View'*. 18 Janvier 2009, <http://delong.typepad.com/sdj/2009/01/j-bradford-delong-2009-the-modern-revival-of-the-treasury-view-january-18-2009-draft.html>.

Développement des Ressources Humaines Canada (DRHC). *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi – La sécurité sociale dans le Canada de demain : un document de travail*. Hull : Développement des Ressources Humaines Canada, 1994.

-----, *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi : un document d'information*. Hull : Développement des Ressources Humaines Canada, 1994.

-----, *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi – La sécurité sociale dans le Canada de demain : un document de travail*. Hull : Développement des Ressources Humaines Canada, 1994.

Doern, G. Bruce et Brian W. Tomlin. *Faith and Fear : the Free Trade Story*. Toronto : Stodard, 1991.

Dominion-Provincial Conference. *Dominion and Provincial Submissions and Plenary Conference Discussions*. Ottawa : Edmond Cloutier Printer to the King's Most Excellent Majesty, 1946.

Dostaler, Gilles. *Keynes et ses combats*. Paris : Albin Michel, 2005.

Dostaler, Gilles et Frédéric Hanin. « Keynes et le keynésianisme au Canada et au Québec ». *Sociologie et sociétés*, vol. 37, n° 2, 2005, p. 153-181.

Eastman, Byron D. *Labour Market Theory and the Canadian Experience*. Toronto : Harcourt Brace Jovanovich, 1987.

Eichengreen, Barry et Kevin H. O'Rourke. « A Tale of Two Depressions ». *VOX*, 6 avril 2009, www.voxeu.org.

Elgrably-Lévy, Nathalie. « Le début de la fin ». *Le Journal de Montréal*,

26 février 2009, p. 21.

Emploi et Immigration Canada. *L'assurance-chômage dans les années 80*. Rapport du Groupe de travail sur l'assurance-chômage (Rapport Gershberg), Ottawa: Emploi et Immigration Canada, juillet 1981.

------. *Le nouveau mode d'emploi. Énoncé de politique : une stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre canadienne*, Ottawa : Emploi et immigration Canada, 1989.

Epsing-Andersen, Gosta (Dir.). *Welfare States in transition: national adaptations in global economies*. Londres : Sage, 1996.

Epsing-Andersen, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

Evans, B., Peter, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (dir.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Ewald, François. *Histoire de l'État-Providence : les origines de la solidarité*. Paris : Grasset & Fasquelle, 1996.

Federal Reserve. « Federal funds (Monthly) ». Selected Interest Rates : Historical Data, Federal Reserve Statistical Release, updated on September 4, 2009 <http://www.federalreserve.gov/releases/h15/>.

Fishback, Price. « Stimulus and New Deal & WWII ». *Analisis Online : New Deal 2*, 21 novembre 2008, <http://www.newdeal2.net/>.

Fonds Monétaire International, *World Economic Outlook Database*. Avril 2009.

Forster, D. F. « The Politics of Combines Policy: Liberals and the Stevens Commission ». *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'Economie et de Science politique*, Vol. 28, No. 4, Novembre 1962, p. 511-526.

Fortin, Mario. « Haro sur le mot dette ». *Sommet*, vol 8, no 1, 1997, <http://www.usherbrooke.ca/sommets/v08/n1/DETTE.htm>.

Fortin, Pierre et Marc Van Audenrode. *La règle de l'intensité : Les répercussions sur les chômeurs*. Évaluation stratégique et suivi du rendement, Évaluation et développement des données, Politique stratégique Développement des ressources humaines Canada, octobre 2000, <http://www.hrsdc.gc.ca/fra/pu>

[blications_ressources/index.shtml](#).

Friedman, Milton. « The Role of Monetary Policy ». *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 1, Mar., 1968, p. 1-17.

FTQ, CSN, CSQ, MASSE, MÉPACQ. « Lancement d'une grande campagne pour dénoncer le vol de la caisse de l'assurance-emploi et réclamer un régime plus équitable : La FTQ, la CSN et la CSQ appuient la Coalition des Sans-Chemise ». Confédération des syndicats nationaux (CSN), Communiqué de presse, 30 mai 2005, <http://www.csn.qc.ca/Communiques/CommMai04/Comm30-05-04.html>.

Fukuyama, Francis. « La chute d'America, Inc. ». *Le Monde*, 9 octobre 2008.

Gautié, Jérôme. « De l'invention du chômage à sa déconstruction ». *Genèses* 46, mars 2002, p. 60-76.

Gill, Ernest et al. *Rapport du Comité d'enquête relatif à la Loi sur l'assurance-chômage* (Rapport Gill), Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1962.

Gordon, Scott. « A Twenty Year Perspective : Some Reflections on the Keynesian Révolution in Canada ». In *Canadian Economic Policy Since The War*, sous la dir. de S. F. Kalisky, p. 23-46. Ottawa: Canadian Trade Committee, 1966.

Grubel, Herbert G. and Michael A. Walker. « Moral Hazard, Unemployment Insurance and the Rate of Unemployment ». In *Unemployment Insurance: Global Evidence of its Effects on Unemployment*, sous la dir. de Hebert G. Grubel et Michael A. Walker, p. 1-35. Vancouver : Fraser Institute, 1978.

Hale, Geoffrey. « Reforming Employment Insurance: Transcending the Politics of the Status Quo ». *Canadian public Policy – Analyse de Politiques*, vol. XXIV, no. 4, 1998, p. 439-451.

Hall Peter A. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989.

-----, Peter A. « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the case of economic policy-making in Britain ». *Comparative politics*, Vol. 25, No. 3, April 1993, p. 275-296.

Harvey, Pierre. « Keynes et le problème de la centralisation des pouvoirs ». In *Essai sur la centralisation. Analyse des principes et perspectives canadiennes*, sous la dir. de François-Albert Angers, Pierre Harvey et Jacques Parizeau. Montreal : Les Presses de l'École des Hautes Études Commerciales et Les Éditions de la

Librairie Beauchemin, 1960.

Heclo, Hugh. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: from Relief to Income maintenance*. New Haven : Yale University Press, 1974.

Herbert Grubel, D. Maki et S. Sax. « Real and Insurance Induced Unemployment in Canada ». *Canadian Journal of Economics*, vol 8, May 1975, p. 174-190.

Howe, C. D. et W. A. Mackintosh. « Extracts from "The White Paper" on Employment and Income » (Presented to Parliament by the Minister of Reconstruction, avril 1945). In *Canadian Economic Policy Since The War*, sous la dir. de S. F. Kalisky, p. 135-154. Ottawa: Canadian Trade Committee, 1966.

Huber, Evelyne and Johns D. Stephens. « State Economics and Social Policy in Global Capitalism ». In *A Handbook of Political Sociology: State, Civil Societies, and Globalization*, sous la dir. de Thomas JANOSKI et al., p. 607-629. Cambridge : Cambridge University Press, 2005.

-----, « Welfare State and Production Regime in the Era of Retrenchment ». In *The New Politics of Welfare*, sous la dir. de Paul Pierson, p. 107-144. New York : Oxford University Press, 2001.

Gary Dingledine, John Hunter, Chris McKillop. *The History of Unemployment Insurance*, Ottawa: Human Resources Development Canada, 1996.

Iversen, Torben et John D. Stephens. « Capital Formation Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human ». *Comparative Political Studies*, Volume 41, no 4/5, avril-mai 2008, p. 600-637.

Johnson, Andrew F. « A Minister as an Agent of Policy Change: The Case of Unemployment Insurance in the 70s ». *Canadian Public Administration*, vol. 24, no 4, 1981, p. 612-633.

Kaliski, S. F. « Real and Insurance-induced unemployment in Canada ». *Canadian Journal of Economics*, vol. 8, no 4, novembre 1975, p. 600-603.

Kalisky, S. F. (dir.). *Canadian Economic Policy Since The War*. Ottawa: Canadian Trade Committee, 1966.

Kellermann, Michael. « Power Resources Theory and Inequality in the Canadian Provinces ». *Harvard Comparative Political Economy Workshop*, 7-8 octobre, Cambridge, 1^{er} octobre 2005.

- Kerr, Kevin B. « Le financement de l'assurance-chômage : examen de certaines questions ». Programme de service et dépôt, Division de l'économie, BP-389F, Octobre 1994.
- Keynes, John Maynard. « Paying For The War : I. -The Control Of Consumption, A Problem Of Social Justice ». *The Times*, Jeudi le 14 novembre 1939, p. 9.
- Keynes, John Maynard. « Paying for the war : II. - Compulsory Savings, A Detailed Plan ». *The Times*, Mercredi le 15 novembre 1939, p. 9.
- Keynes, John Maynard. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York : St-Martin's Press, 1957.
- King, William Lyon Mackenzie (WLMK). *The Diaries of William Lyon Mackenzie King*. Bibliothèques et Archives Canada, <http://king.collectionscanada.ca/>.
- Krugman, Paul. « Franklin Delano Obama? ». *New York Times*, 10 novembre, 2008.
- Krugman, Paul. « New Deal Economics ». *The Conscience of a liberal*, 8 novembre 2008, <http://krugman.blogs.nytimes.com/>.
- Krugman, Paul. « Slumps and spontaneous remission (wonkish) ». *The Conscience of a liberal*, 17 février 2009, <http://krugman.blogs.nytimes.com/>.
- Kuhn, Thomas. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- Laborier, Pascale et Yannis Papadopoulos. « Understanding the relevance of ideas for governmentality : some conceptual and methodological reflections ». Paper presented at the EPCR Joint sessions of Workshops, 13-18 april 2004, Uppsala, Sweden, Workshop « Working with ideology in a post-ideological age ».
- Lazar, Fred. « The Impact of the 1971 Unemployment Insurance Revisions on Unemployment Rates : Another Look ». *Canadian Journal of Economics*, vol. 11, no 3, août 1978, p. 559-569.
- Lemieux, Thomas et W. Bentley MacLeod. *L'effet d'apprentissage et l'assurance-chômage: Incidence de l'assurance-chômage sur le comportement des travailleurs*. Série d'évaluations de l'assurance-chômage, Développement des ressources humaines Canada, Mai 1995.
- Lewis, Timothy. *In the Long Run We're All Dead: The Canadian Turn to Fiscal Restraint*. Vancouver: UBC Press, 2004.

- Mackintosh, William A. « The White Paper on Employment and Income in its 1945 settings ». In *Canadian Economic Policy Since The War*, sous la dir. de S. F. Kalisky, p. 9-21. Ottawa: Canadian Trade Committee, 1966.
- Mahoney, James. « Path dependence in historical sociology ». *Theory and Society*, 29, no 4. 2000, p. 507-548.
- Mankiw, Gregory N. « What Would Keynes Have Done? ». *New York Times*, 30 novembre 2008.
- Martel, Édith, Benoît Laplante et Paul Bernard. « Chômage et stratégies des familles : les effets mitigés du passage de l'assurance-chômage à l'assurance-emploi ». *Recherches Sociographiques*, vol 46, no 2, 2005, p. 245-280.
- Martin, Paul. « La mise à jour économique et financière ». Exposé de l'honorable Paul Martin, c.p., député au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, le 6 décembre 1995.
- , Paul. *Discours du budget*. Ottawa : Ministère des Finances, 27 février 1995.
- Merrien, François-Xavier, Raphaël PARCHET et Antoine KERNEN. *L'État social : Une perspective internationale*. Paris : Armand Colin, 2005.
- Middleton, Roger. « The Treasury in the 1930s: Political and Administrative Constraints to Acceptance of the 'New' Economics ». *Oxford Economic Papers*, New Series, Vol. 34, No. 1, Mars, 1982.
- Ministère des Finances. *Fiscal Reference Tables – September 2008*. Gouvernement du Canada, 2008, http://www.fin.gc.ca/toc/2008/frt08_-eng.asp.
- Ministère des Finances. *Un nouveau cadre de la politique économique*. Ottawa : Ministère des Finances, octobre 1994.
- Ministère du Travail, *L'assurance-chômage dans les années 1970*. Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1970.
- Moore, Stephen. « Atlas Shrugged': From Fiction to Fact in 52 Years ». *Wall Street Journal*, 9 janvier 2009.
- National Employment Commission. *FINAL REPORT*. 26 janvier 1938, Ottawa: J. O. Patenaude, I.S.O., printer to the King.

- Pal, Leslie A. *State, Class, and Bureaucracy: Canadian Unemployment Insurance and Public Policy*. Montréal et Kingstòn : McGill University et Queen's University, 1988.
- Philipps, A. W. « The relation between unemployment and the rate of change in money wage rates in the United Kingdom, 1951-1957 ». *Economica*, vol 25, no 100, novembre 1958, p. 283-99.
- Pierson, Paul. « The New Politics of the Welfare State ». *World Politics*, vol. 48, no 2, 1996, p. 143-179.
- « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000, p. 251-267.
- Pierson, Paul (Sous la dir.). *The New Politics of Welfare*. New York : Oxford University Press, 2001.
- Reid, Frank et Noah M. Meltz. « Causes of Shifts in the Unemployment-Vacancy Relationship : An Empirical Analysis for Canada ». *Review of Economics and Statistics*, vol. 61, no 3, août 1979, p. 470-475.
- Rueff, Jacques. « L'Assurance-chômage : cause du chômage permanent ». *Revue d'Économie Politique*, vol. 45, mars-avril 1931, p. 211-251.
- Salais, Robert, Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud. *L'invention du chômage*. Paris : PUF, 1986.
- Say, Jean-Baptiste. *Traité d'économie politique, ou simple exposition de la manière dont se forment les richesses*. Paris : Deterville, 1803, Edition: 4, 1819.
- Schwartz, Herman. « Round up the Usual Suspects ! Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change ». In *The New Politics of Welfare*, sous la dir. de Paul Pierson, p. 17-44. New York : Oxford University Press, 2001.
- Smiley, Donald. « Canada and the Quest for a National Policy ». *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 8, No. 1, Mars 1975, p. 40-62.
- Statistique Canada, « Le Quotidien », jeudi 1^{er} novembre 2001, <http://www.statcan.gc.ca/dai-quo/index-fra.htm>.
- Struthers, James. *No Fault of their Own : Unemployment and Canadian Welfare State 1914-1941*. Toronto: U. of Toronto Press, 1983.

- THÉRÊT, Bruno. « De l'assurance-emploi au régime national de prestations pour enfants : l'État-providence canadien aux risques de la mondialisation et de la désagrégation de la fédération : discours et politiques des années 1994-1999 ». *Recherches et régulations working papers*. RR serie E 1999-1. Grenoble : 1999.
- Vaillancourt, Yves. *L'évolution des politiques sociales au Québec : 1940-1960*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 1988.
- Wolf, Martin. « Central banks must target more than just inflation ». *Financial Times*, 5 mai 2009.
- Wolf, Martin. « Keynes offers us the best way to think about the financial crisis ». *Financial Times*, 23 décembre 2008.
- Wolfe, David A. « The crisis in advanced capitalism : in introduction », *Studies in Political Economy*, no 11, été 1983.
- Wolfe, David A. « The Rise and Demise of the Keynesian Era in Canada : Economic policy, 1930-1982 ». In *Modern Canada 1930-1980's : Readings in Canadian Social History*, Volume 5, sous la dir. de Michael S. CROSS et Gregory S. KEALY, P. 46-78. Toronto: McClelland and Stewart, 1984.

ANNEXE

Tableau 3. Tableau synthétique des principaux changement de politiques (objectifs, instruments de politique et niveaux d'ajustement) en fonction des paradigmes

| Paradigme de politique | Gladstonien | | | Keynésien | |
|--|--|---|--|--|---|
| | Avant-1938 | 1938-1940 | 1940-45 | 1946-1975 | 1971 |
| Objectifs (3^{ème} ordre) | Maintenir la confiance et un bon climat d'affaires. Maintenir l'accès au capital étranger. | Emploi, investissement privé. | Accroître les revenus limiter l'inflation. | Un niveau élevé d'emploi, croissance économique, stabilisation économique, sécurité économique | Emplois, Redistribution des richesses, justice sociale. |
| Stratégie | Équilibrer le budget : austérité budgétaire. | Usage (timide) de la politique fiscale pour compenser le manque d'investissement privé | Politique déflationniste pour contrer la surchauffe engendrée par les dépenses militaires. | Gestion contracyclique de la demande - Planifier les dépenses de façon à compléter l'investissement privé et stabiliser l'économie. | |
| Instruments (Deuxième ordre) | Hausser les revenus. Réduire les dépenses. | Déficit budgétaire (timide) | | Politique fiscale et monétaire : utilisé pour stabiliser la demande, compenser les cycles économiques | |
| Assurance chômage | Avant-1938 | 1938-1940 | 1940-45 | 1945-1975 | 1971 |
| Objectifs | Effet neutre sur les finances publiques. Retirer le gvt. féd. du financement de l'assistance. Absorber le choc des récessions. | Amortir le premier choc des récessions en attendant une politique de dépenses publiques. (Contrainte fiscale relaxée) | Pré-financer le régime Contrer la surchauffe économique et l'inflation Générer de l'épargne pour financer l'effort de guerre | Soutenir la consommation | Redistribution des revenus stabiliser la demande. |
| Interventions et modifications | Mettre en place un régime d'AC selon de stricts principes actuariels. | Mettre en place un régime d'AC selon de stricts principes actuariels. | Aucune (on profite du faible chômage pour laisser le régime faire des réserves de cotisations). | Expansion constante du régime. Modification de 2 ^{ème} ordre : introduction de prestations supplémentaires/saisonniers (au mépris de principes actuariels) | Expansion du régime au niveau le plus généreux jamais vu. |

Tableau 3. (Suite) Tableau synthétique des principaux changement de politiques (objectifs, instruments de politique et niveaux d'ajustement) en fonction des paradigmes

| Paradigme de politique | | | | Néolibéral |
|---|--|---|--|--|
| | 1975-1980 | 1982 | 1987 à 1990-91 | 1994-1998 |
| Objectifs (3 ^{ième} ordre) | Chômage, d'abord. Inflation, ensuite. | Pol.mon. : maintenir la valeur du dollar. Pol.fisc. : chômage | Inflation Rehausser la compétitivité de l'économie et la productivité. | Croissance économique à long terme, DONC, faible inflation; taux d'intérêt plus bas, DONC, équilibrer les finances publiques. Rehausser la compétitivité de l'économie et la productivité. |
| Stratégie | Réduire les attentes d'inflation sans compromettre le niveau d'emploi | Ne pas accentuer le ralentissement en laissant fonctionner les stabilisateurs automatiques | Contraction monétaire et fiscale; Accentuer le ralentissement économique | Austérité budgétaire : Principalement réduire les dépenses, relever le niveau de revenu. |
| Instruments (Deuxième ordre) | Gradualisme monétaire; contrôle des prix/salaires ; Contrôle des dépenses, | Aucun changement | Politique de stabilité des prix : Taux d'intérêts élevés; politique fiscale restrictive : coupures dans les programmes sociaux | Élimination du déficit et de la possibilité d'y recourir. Coupures |
| Assurance chômage | 1975-1980 | 1982 | 1987 à 1990-91 | 1994-1998 |
| Objectifs | Introduction des obj. gestion du marché du travail et de développement de la main-d'œuvre. Limiter les coûts; revenir à un effet plus neutre sur les finances publiques. Réduire les effets désincitatifs vis-à-vis le travail. | Atténuer le choc social et économique de la récession. | Réduire les coûts. Réduire les effets désincitatifs vis-à- vis le travail. Favoriser l'adaptation de la main d'œuvre et l'acquisition de nouvelles compétences. | Générer des surplus au compte d'AC. Réduire les effets désincitatifs. Accentuation de l'importance des obj. de politiques de marché du travail Favoriser l'adaptation de la main d'œuvre et l'acquisition de compétences. |
| Interventions et modifications | Révision du régime de façon à limiter la croissance de ses coûts, limiter ses effets sur le marché du travail et plafonner les coûts assumer par le gouvernement. Permettre le financement des mesures d'activation. | Aucun changement | Coupure dans la couverture du régime. Réallocation des fonds économisées : le gouvernement se retire de l'AC et on accroître les mesures d'activations. | Restriction considérable de la couverture, très faible diminution les cotisations. Appropriation par le gvt. des surplus du régime. Accroissement des mesures d'activation. |